



# LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA

---

## SPRIEDUMS

### LATVIJAS REPUBLIKAS VĀRDĀ

Rīgā 2012. gada 3. februārī

lietā Nr. 2011-11-01

Latvijas Republikas Satversmes tiesa šādā sastāvā: tiesas sēdes priekšsēdētājs Gunārs Kūtris, tiesneši Kaspars Balodis, Aija Branta, Kristīne Krūma, Uldis Ķinis un Sanita Osipova,

pēc divdesmit 10. Saeimas deputātu pieteikuma, kuru iesnieguši Ainārs Šlesers, Edgars Zalāns, Sergejs Dolgopolovs, Ivans Ribakovs, Artūrs Rubiks, Ņikita Ņikiforovs, Valērijs Kravcovs, Aleksejs Burunovs, Jānis Tutins, Vladimirs Nikonovs, Aleksejs Holostovs, Dmitrijs Rodionovs, Imants Jānis Bekešs, Andris Šķēle, Māris Kučinskis, Guntis Ulmanis, Juris Silovs, Nikolajs Kabanovs, Valentīns Grigorjevs un Igors Meļņikovs (turpmāk – Pieteikuma iesniedzējs),

piedaloties Pieteikuma iesniedzēja pilnvarotajam pārstāvim Eduardam Ikvildam un

institūcijas, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Latvijas Republikas Saeimas – pilnvarotajam pārstāvim Gunāram Kusiņam,

ar tiesas sēdes sekretāru Arni Žuganu,

pamatojoties uz Latvijas Republikas Satversmes 85. pantu, Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu un 17. panta pirmās daļas 3. punktu,

Rīgā 2012. gada 4. janvārī atklātā tiesas sēdē izskatīja lietu

**„Par likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” apakšprogrammas 23.00.00 atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam”.**

## Konstatējošā daļa

1. 2010. gada 20. decembrī Latvijas Republikas Saeima (turpmāk – Saeima) pieņēma likumu „Par valsts budžetu 2011. gadam”. Likums stājās spēkā 2011. gada 1. janvārī, un tā 4. pielikuma „Valsts pamatbudžeta ieņēmumu un izdevumu atšifrējums pa programmām un apakšprogrammām” apakšprogramma 23.00.00 noteica, ka Valsts autoceļu fonda izdevumu segšanai piešķirami resursi ir 80 75 980 latu (turpmāk – apstrīdētā apakšprogramma).

2. Pieteikuma iesniedzējs – **divdesmit 10. Saeimas deputāti** – uzskata, ka apstrīdētā apakšprogramma neatbilstot Latvijas Republikas Satversmes (turpmāk – Satversme) 1. pantam.

Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā likumdevējs noteicis autoceļu finansēšanai piešķiramo līdzekļu daudzumu. Proti, norma paredz, ka Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums kārtējā gadā nedrīkst būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par 80 procentiem no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem, kā arī mazāks par iepriekšējā budžeta gadā piešķirto. No likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” paskaidrojumiem esot secināms, ka 2011. gadā ieņēmumi no akcīzes nodokļa par naftas produktiem tika plānoti aptuveni 220 200 000 latu apmērā. Savukārt apstrīdētā apakšprogramma autoceļu finansēšanai paredzot tikai 80 481 980 latus.

Apstrīdētā apakšprogramma pārkāpjot no Satversmes 1. panta izrietošos tiesiskās paļāvības un tiesiskuma principus. Tiesiskās paļāvības princips uz izskatāmo lietu esot attiecināms tādējādi, ka komersantiem, kas piedalās publiskajos iepirkumos sakarā ar autoceļu remontu un būvniecību, jau kopš 2007. gada 1. janvāra esot bijis pamats paļauties uz likuma „Par autoceļiem” pārejas noteikumu 2. punktā noteiktā finansējuma apmēru, bet kopš 2010. gada 1. janvāra – uz minētā likuma 12. panta ceturtajā daļā noteiktā finansējuma apmēru. Likumdevējs, neparedzot saudzējošu pāreju uz jaunu autoceļu finansēšanas kārtību un apmēru, neesot bijis tiesīgs atteikties pildīt ar minēto pantu uzņemtos pienākumus. Bez tam tiesiskā paļāvība esot izveidojusies arī autovadītājiem, kuri iegādājoties naftas

produktus un maksājot akcīzes nodokli. Šī personu grupa varējusi paļauties uz to, ka labvēlīgās sekas – autoceļu kvalitāte – tiks nodrošinātas vismaz iepriekšējā līmenī.

Tiesiskās paļāvības princips esot jāsaprot tādējādi, ka arī pašu likumdevēju saistot likumā noteiktais un likumdevējs neesot tiesīgs neievērot tiesisko regulējumu, ko pats ir pieņēmis. Saeimas kārtības ruļļa 111. panta otrā daļa paredzot: ja, pieņemot likumprojektu, rodas pretrunas ar spēkā esošajiem likumiem, Saeimai jānoteic, ka jaunais likums vai tā atsevišķas daļas stāsies spēkā vienlaikus ar grozījumiem spēkā esošajos likumos. Savukārt Saeimas rīcība, pieņemot apstrīdēto apakšprogrammu, esot novedusi pie tā, ka vienlaikus ir spēkā divi savstarpēji pretrunīgi likumi. Tas liecinot par likumdevēja tiesisko nihilismu.

Likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” pieņemšanā ticis pārkāpts arī Satversmes 69. pants, kas paredz Valsts prezidenta pienākumu izsludināt Saeimā pieņemtus likumus ne agrāk kā desmitajā dienā un ne vēlāk kā divdesmit pirmajā dienā pēc to pieņemšanas. Minētais likums esot pieņemts 2010. gada 20. decembrī, līdz ar to likumdevējs neesot bijis tiesīgs noteikt, ka tas stāsies spēkā 2011. gada 1. janvārī.

Tiesas sēdē Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis papildus norādīja, ka lietas izskatīšanas brīdī – 2012. gada 4. janvārī – iepriekšējais budžeta gads jau ir noslēdzies un pat tādā gadījumā, ja apstrīdētā apakšprogramma tiktu atzīta par neatbilstošu Satversmes 1. pantam, autoceļu infrastruktūrai nepiešķirtos resursus vairs nevarēs izlietot un nekādas materiāla rakstura sekas neiestāsies. Līdz ar to šīs lietas jēga esot panākt kaut vai novēlotu taisnīgumu.

Jau kopš valsts neatkarības atjaunošanas finanšu līdzekļu piešķirums valsts autoceļu infrastruktūrai esot bijis sasaistīts ar šīs infrastruktūras lietotāju maksājumiem. Tas esot nodrošinājis pārredzamu un stabilu transporta nozares attīstību, kā arī stratēģijas plānošanu.

Tas, ka Latvija nenodrošina savu ceļu infrastruktūras pienācīgu kvalitāti, apdraudot arī vienu no Eiropas Savienības pamatbrīvībām – personas pārvietošanās brīvību. Latvijas valsts rīcība esot pat diskriminējoša pret citām valstīm, kuras savā teritorijā transporta infrastruktūru spējot nodrošināt un uzturēt pienācīgā kvalitātē.

Vienlaikus Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis atzina, ka, lemjot par autoceļu uzturēšanas finansējuma apmēru, nav iespējams abstrahēties no

„reālās finanšu situācijas gan Latvijas valstī, gan apkārtējos tirgos”. Finanšu resursu trūkums neizbēgami ierobežojot daudzu valsts uzņemto saistību izpildi. Tomēr neesot pieņemama tāda prakse, ka vienlaikus tiek samazināti izdevumi autoceļiem, bet palielināts naftas produktu akcīzes nodoklis.

Atbildot uz tiesas jautājumiem, tika atzīts, ka tādā gadījumā, ja Saeima, pieņemot likumu „Par valsts budžetu 2011. gadam”, būtu grozījusi likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu, valsts budžeta pieņemšanas procedūra būtu bijusi ievērota, pretrunas nebūtu radušās un vismaz šāda veida pieteikumu nebūtu pamata iesniegt.

**3. Institūcija, kas izdevusi apstrīdēto aktu, – Saeima – nepiekrīt** Pieteikuma iesniedzēja argumentiem un lūdz Satversmes tiesu atzīt apstrīdēto apakšprogrammu par atbilstošu Satversmes 1. pantam. Apstrīdētā apakšprogramma esot pieņemta pienācīgā kārtībā un paredzot finansējumu Valsts autoceļu fondam. Savukārt pieteikuma pamatā, visticamāk, esot nevis šaubas par tiesiskuma principa ievērošanu, bet drīzāk gan vēlme pārskatīt Valsts autoceļu fonda finansēšanas tiesisko regulējumu.

Sākotnēji valsts autoceļu uzturēšanas, rekonstrukcijas un būvniecības finansēšanai ticis izveidots valsts speciālais budžets – Valsts autoceļu fonds. Tomēr praksē šāda budžeta pastāvēšanai piemituši vairāki trūkumi, jo ieņēmumu „iezīmēšana” konkrētam mērķim samazinājusi finanšu plūsmu pārskatāmību un tēriņu pamatotību. Bez tam nodokļu ieņēmumu izlietojuma noteikšana atsevišķām nozarēm normatīvajos aktos esot atzīta par neelastīgu paņēmieni. Izlietojumu esot lietderīgāk noteikt valsts budžeta ietvaros.

Viens no būtiskākajiem valdības instrumentiem un ekonomikas attīstības veicināšanas pamatprincipiem esot atklāta un stabila fiskālā politika. Pārāk liels valsts speciālā budžeta īpatsvars un valsts budžeta ieņēmumu „iezīmēšana” samazinot valdības iespējas elastīgi pārgrupēt finanšu resursus atbilstoši prioritāriem pasākumiem. Par labu budžeta veidošanas praksi esot uzskatāms vienots budžeta līdzekļu sadalījums prioritārajām nozarēm. Iekļaujot speciālos budžetus pamatbudžeta programmās un kā speciālo budžetu atstājot tikai sociālo apdrošināšanu, tiekot panākta lielāka valsts budžeta elastība.

Minēto iemeslu dēļ, kā arī ievērojot Pasaules Bankas un Starptautiskā Valūtas fonda sniegtās rekomendācijas, 2003. gadā esot nolemts atteikties no speciālajiem budžetiem, saglabājot vienīgi valsts sociālās apdrošināšanas speciālo budžetu. Arī 2003. gada 30. oktobra grozījumi likumā „Par autoceļiem” paredzējuši, ka valsts autoceļu pārvaldīšana, uzturēšana, projektēšana un renovācija tiek finansēta no valsts pamatbudžeta Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtajiem līdzekļiem.

Ar 2005. gada 20. oktobra grozījumiem likumā „Par autoceļiem” noteikts, ka no 2007. gada 1. janvāra līdz 2010. gada 1. janvārim Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums kārtējā gadā nedrīkst būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par noteiktu daļu (procentos) no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem. Savukārt no 2010. gada Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums kārtējā gadā nedrīkstēja būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par 80 procentiem no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no minētā nodokļa, kā arī mazāks par iepriekšējā budžeta gadā piešķirto.

Apstiprinot valsts budžetu 2007. un 2008. gadam, esot ņemts vērā minētais likuma „Par autoceļiem” regulējums, kā arī akcīzes nodokļa par naftas produktiem ieņēmumu prognozes. Tomēr kopš ekonomiskās krīzes sākuma, kad valstij nācies aizņemties finanšu resursus starptautiskajās finanšu institūcijās, likuma „Par autoceļiem” normas vajadzējis piemērot atbilstoši jaunākiem un speciāliem likumiem, kā arī augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Likums par gadskārtējo valsts budžetu, kas paredzēts Satversmes 66. pantā, esot gan speciālāks, gan arī jaunāks likums.

Līdz ar to izskatāmajā lietā Pieteikuma iesniedzējs faktiski lūdzot izvērtēt likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” un likuma „Par autoceļiem” savstarpējo atbilstību. Savukārt Satversmes 1. pants tiekot piesaukts tikai tādēļ, ka tas sevī ietverot tiesiskuma principu, kurš neizslēdzot kolīziju normu izmantošanu arī apstrīdētās normas pareizai piemērošanai.

Valsts budžeta apakšprogrammas apmērs un līdzekļu sadale esot politiskās lietderības jautājums. Apakšprogrammas apmērs neesot pārbaudāms Satversmes tiesā, it īpaši apstākļos, kad Valsts autoceļu fonda finansējums noteikts 80 miljonu latu apmērā. Bez tam neviena tiesību norma neradot privātpersonām tiesisko paļāvību uz Valsts autoceļu fonda lielumu konkrētā gadā. Savukārt likumdevējs esot tiesīgs katru gadu brīvi noteikt fondam nepieciešamo līdzekļu apmēru.

Apstrīdētā apakšprogramma esot paredzējusi atkāpes no likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtās daļas. Tāpēc Ministru kabinetam, iesniedzot 2011. gada budžeta likumprojektu paketi, vajadzējis tajā ietvert arī attiecīgus grozījumus likumā „Par autoceļiem”. Tomēr šādu likumprojektu Ministru kabinets Saeimai neesot iesniedzis. Tāpat Ministru kabinets neesot piedāvājis izdarīt attiecīgus grozījumus likumā „Par autoceļiem” arī pēc likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” pieņemšanas. Līdz ar to Saeima varot pieņemt, ka šāds risinājums konkrētajā gadījumā esot Ministru kabineta izšķiršanās rezultāts.

Bez tam izskatāmajā lietā Satversmes tiesai esot jāveic Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktā lietotā jēdziena „likums” interpretācija, izšķiroties par to, vai Satversmes tiesa var pārbaudīt jebkura likuma tā formālajā nozīmē atbilstību Satversmei vai tikai tāda likuma atbilstību Satversmei, kurš vienlaikus ir likums arī materiālā nozīmē.

Tiesas sēdē Saeimas pārstāvis papildus norādīja, ka valsts budžetam esot duāla daba. Tas ietverot gan tiesību normas, gan arī pantus, kas pēc „ārējā izskata” esot administratīvi rīkojumi. Savukārt Satversmes tiesa, turpinot izskatīt lietu pēc būtības, jau esot izlēmusi jautājumu, vai tā ir tiesīga vērtēt atsevišķu valsts budžeta apakšprogrammu tiesiskumu.

Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtā daļa varot tikt saprasta dažādi, arī kā vadlīnija valsts budžeta izstrādāšanai. Ministru kabinetam, iesniedzot 2011. gada valsts budžeta likuma projektu, vajadzējis tajā ietvert arī attiecīgus grozījumus, „jo, kā mēs varam secināt no Ministru kabineta pozīcijas, normu tomēr var saprast dažādi”. Ja pastāv dažādas tiesību normu interpretācijas iespējas, tad esot vēlams attiecīgo tiesību normu grozīt. Vienlaikus Saeima uzskata, ka tai nebija obligāta pienākuma izdarīt grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā. Grozījumu neizdarīšana minētajā normā nepadārot apstrīdēto apakšprogrammu par spēkā neesošu.

**4. Pieaicinātā persona – Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija** (turpmāk – Komisija) – norāda, ka atbilstoši Satversmei Ministru kabinetam esot pienākums sastādīt un Saeimai – pieņemt ekonomiskajai un sociālajai realitātei atbilstošu valsts budžetu, kas paredz lietderīgu un ekonomiski pamatotu valsts finanšu līdzekļu izlietojumu. Ar valsts budžeta likumprojektu paketē ietvertu likumprojektu palīdzību Ministru kabinets ne tikai paredzot valsts ienākumus un izdevumus, bet arī grozot spēkā esošos likumus atbilstoši valsts budžeta iespējām un Ministru kabineta darbības prioritātēm.

Valsts budžets esot vienots dokuments, un Ministru kabinets atbildot par valsts iestāžu budžeta pieprasījumu līdzsvarošanu, kā arī par budžeta izpildes iespējamību un efektivitāti. Valsts budžeta izstrādāšana esot vienīgi Ministru kabineta kompetencē, savukārt Saeima to izvērtējot un apstiprinot likumdošanas kārtībā. Valsts budžeta likumprojektu paketē Saeima neesot tiesīga iekļaut nevienu jaunu likumprojektu, bet varot tikai kādu likumprojektu no tās izslēgt. Komisija uzsver, ka valsts budžeta apakšprogrammu apjoms un sadalījums esot politiskās lietderības jautājums. Saeima esot tiesīga katru gadu brīvi noteikt tādu apakšprogrammu līdzekļu apmēru, kādu uzskatot par nepieciešamu.

Apstrīdētās apakšprogrammas atbilstība likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai Komisijā neesot vērtēta, jo budžeta likuma projekta un ar to saistīto likumprojektu savstarpējās atbilstības izvērtēšana neesot Komisijas kompetencē. Minētā likuma norma tiešā veidā nenosakot valsts budžetu, bet tikai paredzot vadlīnijas attiecībā uz finansējuma sadalījumu un apmēru. Ministru kabinets valsts budžeta likumprojektu paketes ietvaros neesot iesniedzis grozījumus likumā „Par autoceļiem”. Tāpat pēc likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” pieņemšanas Ministru kabinets neesot piedāvājis izdarīt grozījumus minētajā likumā.

Ministru kabinets esot paredzējis noteiktu finansējumu apstrīdētās apakšprogrammas īstenošanai, pamatojoties uz valsts budžetā pieejamiem finanšu līdzekļiem. Šādam līdzekļu apmēram esot piekritusi arī Komisija, un tāds bijis Saeimas lēmums ekonomiskās krīzes situācijā. Līdz ar to likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa esot piemērojama apstrīdētajā apakšprogrammā paredzētā finansējuma apmērā.

Tiesas sēdē **Komisijas pilnvarotais pārstāvis – Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas priekšsēdētājs Jānis Reirs** – norādīja, ka

Komisijai neesot pienākuma vērtēt likumu savstarpējās pretrunas. Taču, ja šādas pretrunas atklājas, piemēram, ja uz tām norāda pieaicinātie eksperti, tās tiek izvērtētas. Lai gan 2011. gada valsts budžeta likuma projekta apspriešanas termiņi objektīvu iemeslu dēļ bijuši ļoti īsi, Komisija izskatījusi katru iesniegto priekšlikumu. Attiecībā uz apstrīdēto apakšprogrammu neviens priekšlikums neesot bijis iesniegts.

Minētais budžeta likuma projekts esot sastādīts ciešā sadarbībā ar starptautiskajiem aizdevējiem. Budžetā bijusi nepieciešama konsolidācija 250 miljonu latu apmērā. Tādējādi neesot bijis iespējams grozīt Valsts autoceļu fondam paredzēto finanšu līdzekļu apmēru atbilstoši likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā noteiktajam. Bez tam šo normu Komisija esot uzskatījusi „vairāk kā tādu mērķi nākotnes plānošanai un kā šos procentu sadalījumus”. Komisija uzticoties Ministru kabinetam un Finanšu ministrijai kā budžeta sastādītājiem, kam arī vajadzētu uzņemties atbildību par valsts budžeta likuma projektu.

**5. Pieaicinātā persona – Ministru kabinets** – norāda, ka likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa tiešā veidā nenosaka valsts budžetu, bet tikai paredz vadlīnijas attiecībā uz tajā nosakāmo finansējuma sadalījumu un apmēru. Bez tam šīs normas pirmais teikums paredzot, ka valsts budžeta līdzekļus Valsts autoceļu fonda programmai piešķir saskaņā ar valsts budžeta likumu kārtējam gadam. Līdz ar to jautājums par likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu Ministru kabineta sēdē neesot skatīts, un arī satiksmes ministrs neesot ierosinājis šo jautājumu skatīt kā Ministru kabineta lietu.

No 2009., 2010. un 2011. gada Ministru kabineta protokollēmumiem par valsts budžeta projektu sagatavošanas procesu Satiksmes ministrijai neesot izrietējis pienākums iesniegt grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā, jo atbilstoši iepriekš pieņemtajiem lēmumiem ticis nodrošināts krīzes apstākļos nepieciešamais valsts budžeta izdevumu papildu samazinājums.

Likums par valsts budžetu kārtējam gadam esot speciālais likums attiecībā pret jebkuru atsevišķas nozares vai politikas principus reglamentējošu normatīvo aktu. No minētā esot secināms, ka izdevumiem, kas izriet no citiem normatīvajiem aktiem, ir jāatbilst valsts budžetā

paredzētajiem izdevumiem, ciktāl gadskārtējais valsts budžeta likums neierobežo minēto normu izpildi.

Ministru kabinets uzsver, ka apstrīdētā apakšprogramma neradot privātpersonu tiesību aizskārumu, jo tās neesot šīs apakšprogrammas adresāts. Privātpersonām neesot varējusi rasties tiesiskā paļāvība uz konkrētu resursu piešķiršanu Valsts autoceļu fondam, jo to apmērs saistīts ar valsts budžeta likumā kārtējam gadam plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem. Savukārt valsts budžeta ieņēmumi esot mainīgi.

Tiesas sēdē **Ministru kabineta pilnvarotais pārstāvis – Finanšu ministrijas Tiesību aktu departamenta direktors Mārtiņš Brencis** – atzina, ka Ministru kabinets valsts budžeta izstrādāšanas laikā ar protokollēmumu palīdzību izvirza uzdevumus ministrijām. Tieši ministrijām esot galvenā nozīme savas nozares normatīvo aktu izvērtēšanā un saskaņošanā ar valsts budžetu. 2011. gada valsts budžeta izstrādāšanas laikā Ministru kabinetā esot skatīti grozījumi likumā „Par autoceļiem”, taču tie neesot skāruši likuma 12. panta ceturto daļu.

Izdevumu apmēru valsts autoceļu uzturēšanai paredzot valsts budžets, kas tiek sagatavots, vadoties no prioritātēm un pieejamiem līdzekļiem. Ja likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu interpretē kopsakarā ar valsts budžeta plānošanas vadlīnijām, tad tā neesot pretrunā ar budžeta likumu. Tāpat šī norma esot jāinterpretē kopsakarā ar citiem tiesību aktiem, un tā esot vērtējama kā „mērķa instruments, lai visi Latvijas ceļi būtu pienācīgā kārtā uzturēti”. Tomēr neesot noliedzams, ka norma bija jāpildveido.

Tiesību sistēmu pilnveidojot un padarot skaidrāku ne tikai tiesību aktu grozīšana, bet arī tiesību normu interpretācija. Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu esot iespējams interpretēt tādā veidā, lai tā nebūtu jāgroza. Tā esot vērtējama kā likuma formā ietērpts politisks solījums par vēlamu. Tajā esot noteikts finanšu līdzekļu apmērs, ko būtu vēlams piešķirt autoceļu uzturēšanai.

**6. Pieaicinātā persona – Finanšu ministrija** – norāda, ka, ņemot vērā ekonomikas lejupslīdi valstī un aizņemoties finanšu resursus starptautiskajās finanšu institūcijās, jau sākot ar 2009. gada budžeta izstrādes periodu, Latvijas valdībai pēc starptautisko institūciju rekomendācijām nācies ievērojami konsolidēt valsts budžetu. Lēmumi par

izdevumu samazinājumu esot pieņemti gan attiecībā uz Satiksmes ministrijas budžetu, gan budžeta programmu „Valsts autoceļu fonds”. Arī likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” projekta sagatavošanas procesā valdībā esot pieņemti lēmumi par konsolidācijas pasākumiem, tomēr Satiksmes ministrija neesot sagatavojusi un virzījusi valsts budžeta likumprojektu paketē grozījumus likumā „Par autoceļiem”. Atbilstoši Ministru kabineta 2003. gada 14. maija noteikumu Nr. 242 „Satiksmes ministrijas nolikums” 5.7. apakšpunktam Satiksmes ministrija organizējot valsts autoceļu tīkla pārvaldīšanu un pašvaldību autoceļu pārraudzību, bet atbilstoši 6.1. apakšpunktam – izstrādājot attiecīgo nozari reglamentējošo tiesību aktu un politikas plānošanas dokumentu projektus.

Ministru kabineta iekārtas likums nosakot, ka visi Ministru kabineta lēmumi tiek pieņemti koleģiāli. Ja atsevišķiem ministriem ir īpašs viedoklis izskatāmajos jautājumos, tad tas tiek fiksēts protokolā. Ministru kabineta protokollēmumos neesot konstatēts, ka 2011. gada valsts budžeta projekta sagatavošanas procesā satiksmes ministram būtu bijis īpašs viedoklis par Valsts autoceļu fonda finansēšanas apmēru. Tādējādi Satiksmes ministrijai vajadzējis sagatavot un virzīt priekšlikumus grozījumiem likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā izskatīšanai Ministru kabinetā un Saeimā.

Saskaņā ar Ministru kabineta 2011. gada 28. februāra sēdes (protokols Nr. 12) protokollēmuma 4. punktu ministrijām līdz 18. martam bijis jāizstrādā un jāiesniedz Ministru kabinetam valsts budžeta likumprojektu paketē iekļaujamie grozījumi normatīvajos aktos. Tomēr arī šajā procesā Satiksmes ministrija neesot sagatavojusi grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā, kaut gan valsts budžetā paredzētais finansējums neatbilda minētajai likuma normai.

Ja valsts finanšu resursi ir ļoti ierobežoti, tad konkrētu valsts budžeta līdzekļu novirzīšana vienai nozarei apdraudot valdības iespēju sabalansēt visas valsts attīstības un drošības vajadzības. Neparedzēta nodokļu plāna neizpilde radītu iztrūkumu iezīmētajā budžetā, un tādā gadījumā nebūtu iespējams nodrošināt plānotās funkcijas un vajadzētu lemt par papildu līdzekļu piešķiršanu no valsts pamatbudžeta. Līdz ar to no budžeta sagatavošanas metodoloģijas viedokļa neesot atbalstāma tāda prakse, ka noteikta valsts budžeta ieņēmumu daļa tiek novirzīta specifiskiem publiskajiem izdevumiem.

Tiesas sēdē **Finanšu ministrijas pilnvarotā pārstāve – Finanšu ministrijas Budžeta departamenta direktore Ilonda Stepanova** – norādīja, ka pēdējo trīs gadu fiskālās politikas mērķis esot bijis tieši fiskālā deficīta samazināšana un valsts finanšu stabilitātes nodrošināšana. Šajā laikā tikuši samazināti finanšu līdzekļi ne tikai autoceļu uzturēšanai, bet arī citām svarīgām nozarēm.

Papildus valsts budžetā autoceļu uzturēšanai piešķirtajiem aptuveni 80,6 miljoniem latu no Eiropas Savienības līdzekļiem autoceļu būvniecībai 2011. gadā plānots aptuveni 180,4 miljonus latu liels finansējums. No šiem līdzekļiem iztērēti aptuveni 123,3 miljoni latu.

Finanšu ministrija vienmēr esot uzskatījusi, ka tas likums, kas tiek pildīts attiecībā uz valsts budžeta līdzekļu izlietošanu, ir valsts budžeta likums. Ja valsts budžeta likums paredz kādu finanšu līdzekļu apropriāciju, tad šos līdzekļus pat tad, ja kāds cits likums paredz citādi, varot tērēt tikai šajā apropriācijā paredzētajā apmērā.

**7. Pieaicinātā persona – Satiksmes ministrija** – norāda, ka tā bijusi iniciatore 2005. gada 20. oktobra grozījumiem likumā „Par autoceļiem”, kuri likuma 12. panta ceturtajā daļā Valsts autoceļu fonda programmai piešķiramos līdzekļus sasaistījuši ar plānotajiem akcīzes nodokļa ieņēmumiem par naftas produktiem. Minētie grozījumi esot bijuši nepieciešami, jo valsts un pašvaldību autoceļu uzturēšanai pieejamo finanšu līdzekļu apmērs nesedzot pat minimālās nepieciešamās izmaksas un šāda situācija valsts un pašvaldību autoceļu tīklā ik gadu palielinot neveikto, bet normatīvi nepieciešamo darbu apjomus.

Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā noteiktais regulējums esot viena no iespējam veidot pārskatāmu un stabilu vidēja plānošanas termiņa budžeta finansējumu, kas ļautu plānot autoceļu tīklā nepieciešamos darbus vismaz trīs gadu periodam. Vidēja termiņa plānošana esot uzņēmējdarbības stabilitātes garants, proti, garants tam, ka investīcijas uzņēmumu ražošanas līdzekļos, pamatlīdzekļos un darbaspēkā atmaksāsies.

2011. gada valsts budžeta izstrādāšanas laikā neesot prasīts Satiksmes ministrijas viedoklis par apstrīdētās apakšprogrammas atbilstību likumā „Par autoceļiem” noteiktajam. Ministrijai vienīgi esot noteikti budžeta izdevumu mērķa griesti, kas neatbilduši minētā likuma prasībām. Satiksmes ministrija, izprotot valstī izveidojušos finansiālo situāciju, arī

neesot uzstājusi uz to, lai tiktu nodrošināta apstrīdētās apakšprogrammas atbilstība likumam „Par autoceļiem”.

Satiksmes ministrija nepiekrīt Saeimas atbildes rakstā izteiktajam viedoklim, ka speciālais budžets – Valsts autoceļu fonds – neesot attaisnojis uz to liktās cerības. Laikā, kad šis budžets pastāvēja, tas esot bijis stabils un prognozējams ieņēmumu avots valsts un pašvaldību autoceļu tīkla finansēšanai. Šāds budžets esot motivējošs attiecībā uz nodokļu maksātājiem – autoceļu lietotājiem, jo pastāvot skaidra sakarība starp autoceļu tīkla lietotāja maksājumu un to, kas paveikts valsts un pašvaldību autoceļu tīkla uzlabošanai.

Tāpat nevarot piekrist Saeimas viedoklim, ka speciālā budžeta nodokļu ieņēmumu svārstības ietekmējot funkciju izpildi. Tieši pretēji – speciālā budžeta pastāvēšana, neatkarība, stabilitāte un prognozējamība esot būtisks valsts un pašvaldību autoceļu tīkla uzturēšanas priekšnoteikums. Tā kā Valsts autoceļu fonds bijis valsts speciālais budžets, tā līdzekļu atlikums gada beigās esot pārgājis uz nākamo finanšu gadu, un pastāvējušas iespējas šīs svārstības izlīdzināt nākamajos finanšu periodos.

Satiksmes ministrija uzsver, ka saimnieciska budžeta veidošanai nevajadzētu balstīties uz ikgadējiem politiskiem lēmumiem. Tā esot īstermiņa plānošana, kas autoceļu nozari atstājot neziņā par nepieciešamo līdzekļu pieejamību nākotnē. Lai varētu veikt nozīmīgus autoceļu remontdarbus, esot nepieciešams vismaz divu gadu plānošanas periods.

Tiesas sēdē **Satiksmes ministrijas pilnvarotā pārstāve – Satiksmes ministrijas Juridiskā departamenta direktore Liene Priedīte-Kancēviča** – norādīja, ka likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtās daļas mērķis esot bijis nodrošināt autoceļu uzturēšanai nepieciešamā finansējuma pieaugumu un stabilitāti, lai varētu veikt vidējā termiņa plānošanu. Tieši šā iemesla dēļ ministrija esot uzskatījusi, ka minētā norma ir laba un nebūtu grozāma.

Katru gadu valsts autoceļu uzturēšanai esot nepieciešami aptuveni 310 miljoni latu. 2007. un 2008. gadā autoceļu jomas finansējums esot būtiski pieaudzis un līdz ar to uzlabojusies arī autoceļu kvalitāte. Savukārt kopš 2009. gada, ņemot vērā valsts ekonomisko situāciju, autoceļiem piešķirto finanšu līdzekļu apmērs esot būtiski samazināts. Tomēr ministrija cerot, ka šāds līdzekļu samazinājums būs īslaicīgs.

Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu Satiksmes ministrija pašlaik interpretējot kā plānošanas principu. Ja šāds regulējums no likuma tiktu izslēgts, vēlāk to atkal ietvert likumā būtu ļoti sarežģīti.

Atbildot uz tiesas jautājumiem, tika atzīts, ka likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu tiesisko paļāvību privātpersonām nevarot radīt, jo to radot tikai noslēgts publisko iepirkumu līgums. Satiksmes ministrija esot ievērojusi Ministru kabineta protokollēmumos noteikto, ciktāl tas attiecies uz citiem normatīvajiem aktiem. Tomēr grozījumi likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā neesot sagatavoti, jo tā esot interpretēta kā princips.

**8. Pieaicinātās personas – Tieslietu ministrijas – pilnvarotā pārstāve – Tieslietu ministrijas valsts sekretāra vietniece tiesību politikas jautājumos Laila Medina** – tiesas sēdē norādīja, ka kopumā piekrītot Saeimas un Ministru kabineta sniegtajam viedoklim.

Papildus tika atzīts, ka likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu teikumi esot jāvērtē kopsakarā, nevis jāizceļ tikai otrais teikums. Tāpat šo normu nebūtu pamatoti vērtēt atrauti no visām tām normām, kas regulē valsts budžeta izstrādāšanas procedūru. Pēc Tieslietu ministrijas ieskata, būtiskākais likums, kas nosaka autoceļu nozarei piešķiramo līdzekļu apmēru, esot valsts budžeta likums.

Likuma „Par autoceļiem” mērķis esot noteikt autoceļu ilgtermiņa attīstības nodrošināšanas principus. Savukārt Likuma par budžetu un finanšu vadību 1. panta otrā daļa paredzot, ka ikgadējā budžeta mērķis ir noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar normatīvajiem aktiem. Bez tam, izstrādājot valsts budžetu, esot jāņem vērā mērķis nodrošināt vispārējo ekonomisko līdzsvaru. Vērtējot šos mērķus kopsakarā, esot secināms, ka tieši ar valsts budžeta likumu tiek piešķirti līdzekļi konkrētu valsts funkciju īstenošanai. Ja visi šie tiesību akti tiekot skatīti kopsakarā, tad tiesiskuma princips netiekot pārkāpts.

Būtu pareizi, ja katrai nozarei nepieciešamā finansējuma apmēru varētu prognozēt, balstoties uz saprātīgi paredzamiem un pieejamiem finanšu līdzekļiem. Tomēr esot jāievēro arī fiskālās atbildības princips un jāļauj Saeimai reaģēt uz konkrētajiem faktiskajiem apstākļiem, piemēram, ekonomikas lejupslīdi, piešķirot kādai jomai papildu līdzekļus vai arī kādai

jomai līdzekļus samazinot. Esot jāpiekrīt arī Finanšu ministrijas viedoklim, ka lietderīgāks risinājums būtu tāds, ka konkrētai jomai nepieciešamie līdzekļi netiktu noteikti speciālajos likumos, bet par to apmēru savas rīcības brīvības ietvaros lemtu Saeima.

### Secinājumu daļa

9. Likums „Par valsts budžetu 2011. gadam” ir zaudējis spēku līdz ar likuma „Par valsts budžetu 2012. gadam” spēkā stāšanos. Tādējādi spēku zaudējusi ir arī apstrīdētā apakšprogramma, kas bija viena no likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” 4. pielikuma sastāvdaļām.

Satversmes tiesas likuma 29. panta pirmās daļas 2. punkts paredz, ka tiesvedību lietā var izbeigt līdz sprieduma pasludināšanai ar Satversmes tiesas lēmumu, ja apstrīdētā tiesību norma vai akts ir zaudējis spēku. Interpretējot minēto normu, ir jāņem vērā, ka tā vērsta uz Satversmes tiesas procesa ekonomijas nodrošināšanu, lai tiesai nebūtu jātaisā spriedums lietās, kurās strīds vairs nepastāv (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2008. gada 12. februāra sprieduma lietā Nr. 2007-15-01 4. punktu*). Ja strīds vairs nepastāv, zūd Satversmes tiesas procesa nozīme.

Apstrīdētās normas spēka zaudēšana pati par sevi ne vienmēr var būt pamats lietas izbeigšanai. Likums paredz Satversmes tiesai iespēju izbeigt tiesvedību, bet ne pienākumu to darīt. Satversmes tiesai *ex officio* ir jāvērtē, vai nepastāv kādi apsvērumi, kas liecina par nepieciešamību turpināt tiesvedību (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2011. gada 11. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-40-03 6. punktu un 2011. gada 27. janvāra sprieduma lietā Nr. 2010-22-01 8. punktu*).

Valsts budžeta likuma darbība aptver ierobežotu laika periodu – vienu gadu. Arī Satversmes tiesa jau atzinusi, ka valsts budžeta likums ir speciālais likums, kura spēks ir ierobežots laikā ar konkrēto saimniecisko gadu [*sk. Satversmes tiesas 1998. gada 10. jūnija sprieduma lietā Nr. 04-03(98) secinājumu daļu*]. Ņemot vērā Satversmes tiesas likumā ietvertos termiņus procesuālo darbību veikšanai, piemēram, pieteikuma izskatīšanai, atbildes raksta saņemšanai, lietas sagatavošanai un tiesas sēdes noteikšanai, pastāv pietiekami liela iespējamība, ka tiesa jautājumu par

valsts budžeta tiesiskumu varēs izvērtēt vienīgi *post factum*, proti, pēc tam, kad attiecīgais valsts budžeta likums jau būs zaudējis savu spēku.

Tāpat arī likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtnā daļa kopš 2012. gada 1. janvāra ir spēkā jaunā redakcijā. Savukārt Pieteikuma iesniedzējs tieši ar minētās normas neievērošanu periodā, kad bija spēkā tās iepriekšējā redakcija, pamato gan tiesiskuma, gan arī tiesiskās palāvības principa pārkāpumu likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” pieņemšanā. Proti, tiek apgalvots, ka konstitucionālās institūcijas – Ministru kabinets un Saeima – savā darbībā, izstrādājot un pieņemot likumu „Par valsts budžetu 2011. gadam”, ir pārkāpušas Satversmes 1. pantu.

Līdz grozījumu pieņemšanai likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtnā daļa paredzēja, ka „valsts budžeta līdzekļus Valsts autoceļu fonda programmai piešķir saskaņā ar valsts budžeta likumu kārtējam gadam. Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums kārtējā gadā nedrīkst būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par 80 procentiem no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem, kā arī mazāks par iepriekšējā budžeta gadā piešķirto”.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka tās uzdevums ir atbilstoši savai kompetencei nodrošināt tādas tiesību sistēmas pastāvēšanu, kurā pēc iespējas pilnīgāk tiktu novērsts regulējums, kas neatbilst Satversmei vai citām augstāka juridiskā spēka tiesību normām (aktiem), kā arī dot savu vērtējumu konstitucionāli nozīmīgos jautājumos (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 7. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-35-01 11.2. punktu*).

Līdz ar to Satversmes tiesas kompetences apjoms izskatāmajā lietā, ņemot vērā Pieteikuma iesniedzēja prasījumu, nevar sniegties tālāk par izvērtēšanu, vai valsts budžeta pieņemšanas procedūra bija atbilstoša no Satversmes 1. panta izrietošajiem tiesību principiem, ievērojot likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtnās daļas redakciju, kas bija spēkā līdz 2012. gada 1. janvārim.

Satversmes tiesas nolēmumam var būt būtiska loma tiesiskuma principa nodrošināšanā valsts budžeta sagatavošanas, izstrādāšanas un pieņemšanas jomā nākotnē. Līdz ar to Satversmes tiesai ir pienākums sniegt savu vērtējumu šādā konstitucionāli nozīmīgā jautājumā.

**Izskatāmajā lietā nav pamata izbeigt tiesvedību, jo nepieciešams izvērtēt apstrīdētās apakšprogrammas atbilstību Satversmes 1. pantam.**

10. Satversmes 66. panta pirmā daļa noteic, ka „Saeima ik gadus pirms saimnieciskā gada sākšanās lemj par valsts ienākumu un izdevumu budžetu, kura projektu tai iesniedz Ministru kabinets”. Minētā norma nosaka kārtību, kādā valsts budžeta un finanšu jautājumi risināmi likumdevējam, mijiedarbojoties ar izpildvaru. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka budžets ir valsts politikas īstenošanas līdzeklis un lēmumus par valsts budžetu var pieņemt tikai un vienīgi likumdevējs (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 18. janvāra sprieduma lietā Nr. 2009-11-01 8.1. punktu*).

Valsts budžeta likuma pieņemšana ir svarīga Saeimas funkcija, kuru tā veic kā institūcija, kas ir tieši atbildīga Latvijas tautas priekšā. Salīdzinot ar citām valsts budžeta izstrādāšanā un pieņemšanā iesaistītajām konstitucionālajām institūcijām, tieši Saeimai ir pati nozīmīgākā konstitucionāli tiesiskā loma šā konstitucionālā uzdevuma veikšanā. Šī noteicošā Saeimas loma citastarp pamatojas arī uz apstākli, ka tai ir pienākums kontrolēt budžeta izpildi, kas savukārt ir valdības pienākums. Tādējādi Saeimas budžeta tiesības ir viens no būtiskākajiem instrumentiem, ar kuriem Saeima īsteno parlamentāro kontroli pār valdības rīcību. Citas institūcijas valsts budžetam būtiskus lēmumus ir tiesīgas pieņemt tikai Satversmē paredzētajos gadījumos vai ja šādu lēmumu pieņemšanai ir saņemta Saeimas piekrišana un tiek ievēroti demokrātiskas valsts pamatprincipi.

Valsts budžeta legāļdefinīcija ietverta Likuma par budžetu un finanšu vadību 1. pantā. Tā pirmā daļa nosaka: „Valsts budžets ir līdzeklis valsts politikas realizācijai ar finansiālām metodēm. Budžets ir valdības finansiālās darbības un vadības pamatā.” Savukārt šā panta otrā daļa nosaka: „Budžeta mērķis ir noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami valdībai, citām valsts institūcijām un pašvaldībām to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar likumdošanas aktiem, nodrošinot, lai tajā laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi. Budžetu izstrādājot, jāņem vērā nepieciešamība nodrošināt vispārējo ekonomisko līdzsvaru.” Minētais likums visupirms reglamentē

valsts budžeta izstrādāšanas, apstiprināšanas un izpildes kārtību. Līdz ar to likumā ietvertais regulējums izvērš un precizē Satversmes 66. panta saturu.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka budžets ir valsts saimniecības plāns, kurā, pamatojoties uz spēkā esošajiem likumiem, paredzēti valsts ienākumi un izdevumi saimnieciskajam gadam. Tajā tiek noteikti un pamatoti valsts pienākumu izpildei nepieciešamie līdzekļi tādā kārtā, ka laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus sedz atbilstoši ieņēmumi. Visas valsts institūcijas un iestādes ir saistītas ar valsts budžetu [*sk. Satversmes tiesas 1998. gada 27. novembra sprieduma lietā Nr. 01-05(98) secinājumu daļas 1. punktu un 2010. gada 25. novembra sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 12. punktu*].

Budžetu gan apstiprina Saeima, bet budžeta projektu sastāda un tai iesniedz Ministru kabinets. Budžeta projekts vispirms tiek izstrādāts pa daļām atsevišķos resoros, un Ministru kabineta galvenais uzdevums ir apvienot un saskaņot atsevišķo resoru budžetus, kā arī saskaņot valsts izdevumu budžetu ar ieņēmumu budžetu (*sk.: Dišlers K. Latvijas valsts varas orgāni un viņu funkcijas. Rīga: Tieslietu Ministrijas Vēstneša izdevums, 1925, 81., 121. lpp.*). Savukārt pēc savas formas budžets ir likums un kā tāds piekrīt likumdošanas iestādes apstiprinājumiem (*sk.: Mucenieks P. Budžeta tiesības. Tieslietu Ministrijas Vēstnesis, 1923, Nr. 9/10, 116., 119. lpp.*).

Arī Latvijas Senāta Administratīvo lietu departaments ir atzinis, ka Saeima saskaņā ar Satversmes 66. pantu katru gadu lemj par valsts budžetu, pārbauda un apstiprina Ministru kabineta iesniegtos pārskatus un norēķinus par budžeta izpildīšanu. Šādai Saeimas darbībai piemīt tīri saimniecisks un politisks, bet nevis tieši likumdošanas raksturs. Nosakot valsts ienākumus un izdevumus, atvēlot līdzekļus vieniem mērķiem un liedzot tos citiem, Saeima visspilgtākā kārtā rīko valsts politiku, valsts saimniecības un pārvaldes darbību [*sk.: Latvijas Senāta spriedumi (1918 – 1940). 3. sējums. Senāta administratīvā departamenta spriedumi, 1926 – 1930. Rīga: Latvijas Republikas Augstākā tiesa, Senatora Augusta Lēbera fonds, 1997, faksimilizdevums, 54. lpp.*].

Valsts uzdevumi budžetā tiek atspoguļoti kā izdevumi, kas jānosedz ar attiecīgiem ieņēmumiem. Līdz ar to valsts budžeta apjoms un saturs atspoguļo kopējo valsts politiku. Vienlaikus ierobežotie ieņēmumi nosaka gan valdības, gan Saeimas rīcības brīvību, lemjot par valsts finanšu

līdzekļu izlietojumu. Ņemot vērā to, ka valsts budžets ir balstīts uz ienākumu un izdevumu prognozi, konstitucionālajām institūcijām ir rīcības brīvība, izlemjot jautājumus par konkrētām budžeta izdevumu pozīcijām, tās saskaņojot ar vispārējo valsts politiku un jau pieņemtajiem tiesību aktiem.

Papildus valsts finanšu līdzekļu sadalījumam pa atsevišķām pozīcijām valsts budžeta likumā tiek regulēti arī tādi jautājumi, kuri attiecīgajā saimnieciskajā gadā atzīti par nepieciešamiem budžeta izpildei. Proti, ar tiesību normu palīdzību tiek reglamentēti jautājumi, kuri ir nozīmīgi valsts budžeta īstenošanai un valsts finanšu līdzekļu pārvaldīšanai. Tādējādi, ņemot vērā valsts budžeta institūta mērķi un jēgu, tas atspoguļo finanšu līdzekļu izlietojumu konkrētam laika posmam – valsts ieņēmumu un izdevumu plānu.

**Līdz ar to valsts budžets kā valsts saimniecības plāns ir atzīstams par likumdošanas kārtībā apstiprinātu ārējo normatīvo aktu. Savukārt apstrīdētā apakšprogramma uzskatāma par valsts budžeta izdevumu plāna daļu, kas atspoguļo naudas summās izteiktas valsts finansiālās iespējas attiecībā uz plānoto Valsts autoceļu fonda izdevumu segšanu.**

11. Saeima uzskata, ka Satversmes tiesai izskatāmajā lietā ir nepieciešams interpretēt Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktā lietoto jēdzienu „likums” un tādējādi noskaidrot, vai Satversmes tiesa var pārbaudīt tāda akta atbilstību Satversmei, kurš ir likums tikai formālā nozīmē. Pēc Saeimas ieskata, Satversmes tiesa esot tiesīga pārbaudīt vienīgi tādas tiesību normas atbilstību Satversmei, kura ir likums arī materiālā nozīmē.

Līdz ar to Saeima apšaubā Satversmes tiesas kompetenci vērtēt apstrīdētās apakšprogrammas atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normas prasībām.

11.1. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka viens no demokrātiskas valsts galvenajiem principiem ir varas dalīšanas princips, no kura savukārt izriet tiesu varas kontrole pār likumdevēja un izpildu varu [sk. *Satversmes tiesas 1999. gada 9. jūlija sprieduma lietā Nr. 04-03(99) secinājumu daļas 1. punktu*]. Tiesu varai kopumā un Satversmes tiesai kā tās sastāvdaļai jānodrošina pēc iespējas pilnīga abu pārējo varas atzaru kontrole. Kādas

institūcijas atrašanās ārpus kontroles ir pretrunā ar Satversmi (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 22. februāra sprieduma lietā Nr. 2001-06-03 secinājumu daļas 1.2. un 4. punktu*).

Saskaņā ar Satversmes 85. pantu un Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktu Satversmes tiesa izskata lietas par likumu atbilstību Satversmei. Interpretējot terminu „likums” šajā kontekstā, jāņem vērā, ka likumdevēja mērķis, izveidojot Satversmes tiesu, vispirms ir bijis radīt efektīvu mehānismu Satversmes normu prioritātes aizsardzībai (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 7. aprīļa sprieduma lietā Nr. 2008-35-01 10.4. punktu*). Satversmes tiesas uzdevums ir juridiski saistoši atrisināt strīdus, kas rodas par zemāka juridiskā spēka aktu atbilstību augstāka juridiskā spēka tiesību normām. Strīds tiek atrisināts gan tad, ja apstrīdētais akts tiek atzīts par neatbilstošu, gan tad, ja apstrīdētais akts tiek atzīts par atbilstošu augstāka juridiskā spēka tiesību normai (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 22. februāra sprieduma lietā Nr. 2001-06-03 secinājumu daļas 2.2. punktu*).

Likums ir tiesību akts, kas izdots Satversmē noteiktajā kārtībā. Šis likuma definējums ietver sevī likuma materiālo un formālo jēdzienu. Savukārt likumdevējs var pieņemt aktus, kas būtu atzīstami par likumu tikai formālā nozīmē. Ja tiktu akceptēta Saeimas piedāvātā Satversmes tiesas likuma 16. panta 1. punktā lietotā jēdziena „likums” interpretācija, tad daļa no likumdevēja darbībām, kas veiktas likumdošanas procesā, paliktu bez jebkādas tiesu varas īstenotas kontroles. Proti, Saeimas piedāvātā interpretācija ne vien apdraudētu konstitucionāli nozīmīgo Satversmes normu visaptverošas prioritātes garantēšanu, bet arī novestu pie nepamatotas Satversmes tiesas kompetences sašaurināšanas, kas atsevišķos gadījumos liegtu arī personām iespējas aizstāvēt savas Satversmē noteiktās pamattiesības.

Turklāt Satversmes tiesa jau ir izskatījusi lietu, kurā tika apstrīdēta valsts budžeta apakšprogrammas atbilstība Satversmei (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 17. februāra lēmumu par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2009-42-0103*). Minētajā lietā Saeima norādīja, ka konkrētā valsts budžeta apakšprogramma neskar konstitucionālās sūdzības iesniedzēja pamattiesības, taču neapstrīdēja to, ka Satversmes tiesa vērtē konkrētās valsts budžeta apakšprogrammas tiesiskumu.

Tiesu varas, tostarp arī Satversmes tiesas, uzdevums ir gādāt, lai, spriežot tiesu, tiktu garantēta Satversmes norma, likumu un citu normatīvo aktu īstenošana, vispārējo tiesību principu ievērošana, kā arī aizsargātas cilvēka tiesības un brīvības (*sk. Satversmes tiesas 2007. gada 18. oktobra sprieduma lietā Nr. 2007-03-01 26. punktu*).

**11.2.** Saeima norāda, ka budžeta apakšprogrammas apmērs un līdzekļu sadale ir politiskās lietderības jautājums, kas pēc būtības neesot pārbaudāms Satversmes tiesā.

Savukārt Pieteikuma iesniedzējs tiesas sēdē lūdza pārvērtēt apstrīdētajā apakšprogrammā noteikto valsts budžeta līdzekļu apmēru, norādot, ka ar to nepietiek valsts autoceļu uzturēšanai. Tāpat tika lūgts arī pārbaudīt, vai apstrīdētā apakšprogramma ir pieņemta tiesiski, proti, pienācīgā procedūrā, vai nav pārkāpta šādu lēmumu pieņemšanas procesuālā kārtība un vai ir ievērotas Saeimas kārtības ruļļa prasības.

Satversmes tiesas kompetences robežas nosaka Satversmes tiesas likums, un tas nepiešķir Satversmes tiesai tiesības vērtēt citu konstitucionālo valsts varas institūciju rīcības politisko lietderību (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 11. novembra sprieduma lietā Nr. 2005-08-01 9. punktu un 2007. gada 10. maija lēmuma lietā Nr. 2007-10-0102 10. punktu*). Tiesa lietu ir tiesīga izvērtēt tikai tiktāl, ciktāl uz to iespējams attiecināt tiesību (juridiskos) argumentus, tos atdalot no tiesībpolitiskiem argumentiem. Par jautājumiem, kuru izlemšanai nav noteikti pietiekami stingri juridiskie standarti, bet kuros izdarāmie secinājumi pārsvarā ir atkarīgi no politiskās lietderības, jālemj demokrātiski leģitimētiem, politiskiem valsts orgāniem, pirmām kārtām – likumdevējam (*sk. Satversmes tiesas 2009. gada 20. janvāra lēmuma par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 2008-08-0306 12. punktu*).

Satversmes tiesa par pamatotu atzīst Saeimas viedokli, ka apstrīdētajā apakšprogrammā noteiktais finansējums ir politiskās izšķiršanās jautājums un tā apmērs nav pārbaudāms Satversmes tiesā. Satversmes tiesa nevar pārvērtēt Ministru kabineta un Saeimas rīcību budžeta izstrādāšanas vai pieņemšanas jomā, kura pamatā balstās uz ekonomisko vērtējumu vai prognozi par valsts saimnieciskajiem jautājumiem. Ciktāl uz valsts budžetu attiecināmu jautājumu izlemšana nepārkāpj valsts varas dalīšanas principu, piemēram, liedzot kādai konstitucionālajai institūcijai iespējas pildīt Satversmē noteiktos

uzdevumus vai funkcijas, Ministru kabinets un Saeima šajā jomā bauda prognozēšanas un lemšanas brīvību.

Satversmes tiesa ir arī atzinusi, ka tiesības un politika Satversmē ir cieši saistīti jēdzieni, jo tiesiskā valstī politika nevar būt pilnīgi brīva no tiesībām un arī likumdevēju varu un izpildvaru saista Satversmes prasības. Tādējādi Satversme nodrošina gan to, ka prasība pēc veicamās darbības tiesiskuma ir saistoša visiem valsts varas atzariem, gan arī to, ka valsts vara netiek izmantota ļaunprātīgi (*sk. Satversmes tiesas 2005. gada 16. decembra sprieduma lietā Nr. 2005-12-0103 17. punktu*). Valsts institūcijas savā rīcībā ir brīvas tiktāl, ciktāl tās neierobežo Satversme (*sk. Satversmes tiesas 2002. gada 22. februāra sprieduma lietā Nr. 2001-06-03 secinājumu daļas 4. un 5. punktu*). Ikvienam lēmumam, kas attiecas uz valsts un sabiedrības dzīvē nozīmīgu jautājumu, Satversme izvirza noteiktas procesuālas prasības, kas nodrošina lēmumu pieņemšanu atbilstoši demokrātiskas un tiesiskas valsts prasībām.

Vienlaikus Satversmes tiesa norāda, ka Satversmē, kā arī Saeimas kārtības rullī reglamentēto procesuālo priekšnoteikumu un prasību ievērošana ir svarīgs nosacījums tam, lai likumdevējs būtu ievērojis rīcības brīvības robežas, proti, pieņemtie akti būtu tiesiski. Viens no būtiskākajiem jebkura akta spēkā esamības priekšnoteikumiem ir tā pieņemšanas kārtības ievērošana. Savukārt Satversmes tiesas uzdevums ir novērst prettiesisku aktu esamību tiesību sistēmā un tādējādi veicināt tiesību sistēmas sakārtošanu [*sk. Satversmes tiesas 2000. gada 5. aprīļa lēmumu par tiesvedības izbeigšanu lietā Nr. 04-06(99)*].

Likuma par budžetu un finanšu vadību III nodaļa paredz procedūru, kādā notiek valsts budžeta izstrādāšana – sagatavošana, iesniegšana un pieņemšana. Savukārt valsts budžeta izskatīšanai Saeimā arī Saeimas kārtības rullis paredz virkni speciālu noteikumu. Minēto prasību ievērošana ir priekšnosacījums tam, lai valsts budžets gan kopumā, gan atsevišķas tā sastāvdaļas būtu pieņemtas tiesiski.

**Līdz ar to Satversmes tiesa ir tiesīga izvērtēt, vai valsts budžeta izstrādāšanas un pieņemšanas procedūrā konstitucionālās institūcijas ir ievērojušas tiesiskās paļāvības un tiesiskuma principus.**

12. No lietas dalībnieku rakstveidā sniegtās informācijas, kā arī tiesas sēdē norādītā izriet, ka atšķiras viedokļi par to, vai valsts budžeta

likums un tā sastāvdaļa – apstrīdētā apakšprogramma – bija jāuzskata par jaunāku un speciālu tiesību normu iepretim likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai. Proti, pēc Saeimas un pieaicināto personu ieskata, likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa kopš 2009. gada esot piemērojama, ņemot vērā jaunākā un speciālā tiesību normā – attiecīgajā valsts budžeta likuma apakšprogrammā – noteikto. Bez tam likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa esot uzskatāma tikai par valsts budžeta veidošanas vadlīniju, nevis par tiesību normu, kas paredzētu valsts institūcijām konkrētu pienākumu to ievērot budžeta izstrādāšanas procesā.

Savukārt Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis norādīja, ka, pieņemot valsts budžeta likumu, likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa bija jāņem vērā un tajā noteikto nevarēja grozīt ar apstrīdēto apakšprogrammu.

Likumdevējam ir tiesības gan grozīt likumus, gan arī pieņemt jaunus likumus, kuros tiek ietvertas gan jaunākas, gan arī speciālas normas iepretim citām jau spēkā esošām tiesību normām. Šāda rīcības brīvība likumdevējam ir nepieciešama, lai mainīgajos sociālajos, ekonomiskajos un politiskajos apstākļos ar tiesību normu palīdzību visdažādākās tiesiskās situācijas noregulētu tā, ka tās atbilstu sociālajai realitātei.

Vienlaikus likumdevējam, citastarp ņemot vērā arī tiesiskuma principu, ir pienākums nodrošināt tiesību sistēmas iekšējo saskaņotību un harmoniju. Tas nozīmē, ka no tiesību sistēmas pēc iespējas būtu jāizslēdz tādas tiesību normas, kuras vairs nav nepieciešamas tiesisko attiecību noregulēšanai. Turklāt Saeimas pārstāvis Satversmes tiesas sēdē 1998. gada 13. novembrī lietā Nr. 01-05(98) atzina, ka grozījumi vienā likumā nevar grozīt citu likumu [*sk. Satversmes tiesas 1998. gada 13. novembra sēdes stenogrammu lietas Nr. 01-05(98) materiālu 1. sēj. 98. lpp.*]. Tādējādi likumdevēja uzdevums ir pēc iespējas novērst tādu tiesību normu vienlaicīgu pastāvēšanu, par kuru savstarpējo atbilstību un saskaņotību varētu rasties pamatotas šaubas.

Izvērtējot Saeimas argumentāciju par likuma „Par autoceļiem” un apstrīdētās apakšprogrammas kā vispārējas un speciālas tiesību normas attiecībām, Satversmes tiesa norāda: ja attiecīgo nozari regulē vispārējas tiesību normas, tad, izstrādājot šīs nozares speciālās tiesību normas, tās jāsaņķo ar vispārējām tiesību normām. Speciālās tiesību normās nav jāregulē tie tiesību jautājumi, kuri jau ir noregulēti vispārējās tiesību

normās un kuru regulējums nemainās (sk.: Krūmiņa V., Skujiņa V. *Normatīvo aktu izstrādes rokasgrāmata*. Rīga: Valsts kanceleja, 2002, 16. lpp.).

Satversmes tiesa nevar atzīt par pamatotu Saeimas norādījumu, ka starp apstrīdēto apakšprogrammu un likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu esot konstatējama tiesību normu kolīzija. Proti, nevar piekrist, ka saskaņā ar vispāratzītajām tiesību normu kolīziju risināšanas metodēm apstrīdētā apakšprogramma būtu vērtējama kā speciāla un jaunāka tiesību norma iepretim likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai kā vispārējai un vecākai tiesību normai.

Tiesību teorijā ir atzīts, ka par tiesību normu kolīziju uzskatāma tāda situācija, ka konkrēta dzīves gadījuma faktisko sastāvu pilnībā vai daļēji aptver vismaz divas tiesību normas, kuru tiesiskie sastāvi daļēji sakrīt, un viena konkurējošā tiesību norma izslēdz otras tiesību normas piemērošanu (sk.: Neimanis J. *Ievads tiesībās*. Rīga: zv. adv. J. Neimanis, 2004, 163. lpp.). Tādējādi, lai piemērotu Saeimas piedāvāto kolīzijas risinājumu, visupirms jānoskaidro, vai starp konkrētajām tiesību normām patiešām ir konstatējama kolīzija.

Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa paredzēja zināmas saturiskas prasības apstrīdētās apakšprogrammas veidošanai. Proti, šī norma bija priekšnosacījums apstrīdētajā apakšprogrammā ietveramā finansējuma apmēra noteikšanai. Arī pieaicinātās personas tiesas sēdē likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu izprata tieši šādā kontekstā, atzīstot, ka tā bija vadlīnija vai vispārējs princips, kas kalpoja par pamatu Valsts autoceļu fonda budžeta noteikšanai. Tādējādi secināms, ka konkrēto tiesību normu regulējuma priekšmets ir atšķirīgs: likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā bija ietverts tāds regulējums, ka Valsts autoceļu fonda finansējums nedrīkst būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par 80 procentiem no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem, kā arī mazāks par iepriekšējā budžeta gadā piešķirto. Savukārt ar apstrīdēto apakšprogrammu tika noteikts konkrēts valsts autoceļiem piešķiramais finansējums 2011. gadā.

Turklāt piekrišana Saeimas piedāvātajai argumentācijai varētu novest pie tādas situācijas, ka, pieņemot valsts budžeta likuma projektu, apzināti netiktu ievērots citos likumos paredzētais.

**Tādējādi Saeimas norādītā tiesību normu kolīzija ir šķietama un konkrētā lieta nav risināma, piemērojot tiesību normu specialitātes un temporālās attiecības.**

13. Satversmes tiesai turpmāk spriedumā ir jāizvērtē, vai tiesiskās paļāvības un tiesiskuma principi atbilda tas, ka apstrīdētajā apakšprogrammā Valsts autoceļu fondam bija paredzēts mazāks finansējums, nekā noteica likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļa.

Pieteikuma iesniedzējs norāda, ka apstrīdētā apakšprogramma aizskarot tiesisko paļāvību, kas uz likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļas pamata esot radusies atsevišķām privātpersonu grupām. Par šīm privātpersonām esot jāuzskata gan komersanti, kuri piedaloties publiskajos iepirkumos autoceļu būvniecības un remontdarbu jomā, gan autovadītāji, kuri iegādājoties naftas produktus un maksājot akcīzes nodokli.

Tieši apstrīdētajā apakšprogrammā piešķirto finanšu līdzekļu neatbilstība likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai, pēc Pieteikuma iesniedzēja domām, radot tiesiskās paļāvības principa pārkāpumu. Proti, likumdevēja rīcība, apstrīdētajā apakšprogrammā Valsts autoceļu fondam nosakot daudz mazāku finansējuma apmēru, nekā bija jānosaka atbilstoši likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai, esot novedusi pie tiesiskās paļāvības principa pārkāpuma.

Satversmes tiesa savos nolēmumos jau daudzkārt ir atzinusi, ka galvenais tiesiskās paļāvības principa uzdevums ir aizsargāt personas tiesības gadījumos, kad tiesiskā regulējuma grozījumu rezultātā notiek vai ir iespējama privātpersonu tiesiskā stāvokļa pasliktināšanās. Minētais princips citastarp prasa aizsargāt paļāvību, kas personai radusies uz noteiktu tās tiesību saglabāšanu vai īstenošanu. Tas ietver valsts pienākumu pildīt saistības, ko tā uzņēmusies pret personām (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2006. gada 8. novembra sprieduma lietā Nr. 2006-04-01 21. punktu un 2009. gada 26. novembra sprieduma lietā Nr. 2009-08-01 23. punktu*).

Līdz ar to visupirms noskaidrojams, vai likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļa kādām privātpersonām piešķir konkrēti identificējamas tiesības.

Lai kāda tiesību norma personai vai personu grupai radītu subjektīvās tiesības, šai tiesību normai ir jābūt nepastarpināti vērstai uz konkrēti identificējamu tiesību piešķiršanu konkrētām personām. Satversmes tiesa piekrīt Saeimas viedoklim, ka apstrīdētā apakšprogramma pamatā ir vērsta uz budžeta izstrādātāju – Ministru kabinetu, kā arī budžeta apstiprinātāju – Saeimu – un ietver sevī publisko tiesību subjektiem adresētus norādījumus budžeta sagatavošanai, izstrādāšanai un pieņemšanai.

Savukārt komersantiem, kuri jau ir piedalījušies vai tikai piedalīsies iepirkuma procedūrā, likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtā daļa nerada paļāvību uz konkrēta apmēra finanšu līdzekļu saņemšanu. Tāpat viņiem nevar būt izveidojusies tiesiskā paļāvība uz noteikta finanšu apmēra paredzēšanu budžeta apakšprogrammā. Vienīgi tiesiski noslēgts publisko iepirkumu līgums ir priekšnoteikums tam, lai šāda paļāvība varētu rasties.

Var piekrist, ka lielāku valsts budžeta līdzekļu piešķiršana autoceļu uzturēšanai, projektēšanai, rekonstrukcijai un pārvaldīšanai proporcionāli varētu palielināt to rīkojamo iepirkumu apjomu vai skaitu, kuros komersantiem būtu iespējas piedalīties un uzvaras gadījumā iegūt tiesības noslēgt iepirkuma līgumu. Tomēr komersantiem nav subjektīvu tiesību no valsts pārvaldes pieprasīt nedz šādu iepirkuma procedūru rīkošanu, nedz konkrētu darbu veikšanu vai konkrētas atlīdzības noteikšanu. Satversmes tiesa ir atzinusi, ka privātpersonai nav aizsargājama pamattiesību uz nākotnē iespējamu peļņas gūšanu no dalības iepirkuma procedūrā (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 3. novembra sprieduma lietā Nr. 2011-05-01 15.2. punktu*). Arī Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis tiesas sēdē atzina, ka Publisko iepirkumu likums ļauj pārtraukt pat jau noslēgtu iepirkuma līgumu, ja pasūtītāja budžetā vairs nav pieejamu līdzekļu šā līguma izpildei (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 4. janvāra sēdes stenogrammu lietas materiālu 1. sēj. 127. lpp.*).

Vēl jo vairāk – arī autovadītājiem, kuri iegādājās naftas produktus, likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtā daļa neradīja paļāvību uz to, ka konkrēta apmēra valsts budžeta līdzekļi tiks novirzīti tieši autoceļu uzturēšanai. Nevar apšaubīt to, ka, pieaugot pārdoto naftas produktu daudzumam, proporcionāli palielinātos arī valsts budžeta ieņēmumi no akcīzes nodokļa. Vienlaikus likumdevējam ir tiesības, ciktāl Satversme un valsts starptautiskās saistības neparedz citādi, lemt par valstij un

sabiedrībai prioritāru izdevumu noteikšanu un ar nodokļu maksājumiem iegūtos līdzekļus novirzīt šiem izdevumiem. No Satversmes neizriet likumdevēja pienākums ar konkrēta nodokļa ieņēmumiem segt izdevumus tikai noteiktās jomās.

**Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtnā daļa neradīja privātpersonām tiesisko paļāvību, un līdz ar to apstrīdētā apakšprogramma nepārkāpa tiesiskās paļāvības principu.**

14. Lai noskaidrotu, vai, pieņemot apstrīdēto apakšprogrammu, ir ievērots tiesiskuma princips, izšķiroša nozīme ir likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtnās daļas saturam. No lietas dalībnieku tiesas sēdē sniegtās informācijas secināms, ka būtiski atšķiras to viedoklis par minētās normas saturu. Proti, pēc Saeimas un pieaicināto personu ieskata, norma paredzējusi tikai vadlīnijas valsts budžeta veidošanai un interpretējama kopsakarā ar citiem likumiem – visupirms jau ar Likumu par budžetu un finanšu vadību (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 4. janvāra sēdes stenogrammu lietas materiālu 1. sēj. 135., 144., 153., 155. un 161. lpp.*). Savukārt Pieteikuma iesniedzēja pārstāvis uzskata, ka norma paredzējusi pietiekami skaidri nosakāmu līdzekļu apmēru, kas piešķirams Valsts autoceļu fondam (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 4. janvāra sēdes stenogrammu lietas materiālu 1. sēj. 123. un 125. lpp.*).

14.1. Jau sākotnēji likuma „Par autoceļiem” 12. pants regulēja autoceļu uzturēšanas, rekonstrukcijas un būvniecības finansēšanas kārtību, nosakot, ka valsts autoceļu uzturēšana, rekonstrukcija un būvniecība tiek finansēta no valsts līdzekļiem. Savukārt kopš 1997. gada 4. novembra šā likuma 13. panta pirmā daļa paredzēja, ka minēto izdevumu finansēšanai tiek izveidots valsts speciālais budžets – Valsts autoceļu fonds.

Būtiskus grozījumus likumā „Par autoceļiem” ieviesa 2003. gada 30. oktobra likums „Grozījumi likumā „Par autoceļiem””. Proti, no likuma tika izslēgts Valsts autoceļu fonda kā speciālā budžeta regulējums. Arī likuma 12. pants tika izteikts jaunā redakcijā, tā ceturtnajā daļā paredzot: „Valsts budžeta līdzekļus Valsts autoceļu fonda programmai piešķir saskaņā ar gadskārtējo valsts budžeta likumu. Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums nedrīkst būt mazāks kā iepriekšējā budžeta gadā.”

Likumprojekta anotācijā norādīts, ka atbilstoši valdības pieņemtajam lēmumam par valsts speciālo budžetu likvidēšanu valsts un pašvaldību autoceļi tiks finansēti no valsts pamatbudžeta Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtajiem līdzekļiem un to apmērs nedrīkst būt mazāks kā iepriekšējā gadā. Saskaņā ar jauno regulējumu valsts un pašvaldību autoceļu pārvaldīšanas, uzturēšanas, projektēšanas, renovācijas, rekonstrukcijas un būvniecības finansēšanai tiks lietoti līdzekļi no valsts pamatbudžeta (*sk. likumprojekta „Grozījumi likumā „Par autoceļiem”” anotāciju, likumprojekts iesniegts 2003. gada 30. septembrī, reģistrācijas Nr. 438*).

Līdz ar to likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļas mērķis bija noteikt, ka valsts autoceļu finansējums turpmāk tiks paredzēts valsts budžeta likumā un tā avots būs valsts pamatbudžeta finanšu līdzekļi.

Pēc 2005. gada 20. oktobra likuma „Grozījumi likumā „Par autoceļiem”” spēkā stāšanās 12. panta ceturtais daļas pirmā teikuma būtība netika mainīta, savukārt otrajā teikumā tika ietverti priekšnoteikumi valsts budžeta veidošanai attiecībā uz Valsts autoceļu fondam piešķiramo finansējuma apmēru. Atbilstoši minētās normas otrajam teikumam valsts budžetā Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums, pirmkārt, nedrīkstēja būt mazāks par iepriekšējā budžeta gadā piešķirtajiem finanšu līdzekļiem. Otrkārt, tas nedrīkstēja būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par 80 procentiem no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem. No likumprojekta anotācijas secināms, ka normas mērķis bija palielināt valsts autoceļu ikdienas uzturēšanai un renovācijai nepieciešamo līdzekļu daudzumu. Anotācijā citastarp arī norādīts, ka, sastādot valsts budžetu kārtējam gadam, būs nepieciešams ievērot likumā „Par autoceļiem” noteikto autoceļu finansēšanai piešķiramo līdzekļu daudzumu (*sk. likumprojekta „Grozījumi likumā „Par autoceļiem”” anotāciju, likumprojekts iesniegts 2005. gada 30. septembrī, reģistrācijas Nr. 1379*).

Normas gramatiskā interpretācija liecina par pietiekami augstu tiesisko attiecību detalizācijas pakāpi, precīzi procentuāli noteiktu finanšu līdzekļu piešķiruma apmēru un to, ka normas abos teikumos ietvertais regulējums ir savstarpēji papildinošs. Arī tiesas sēdes laikā netika sniegti argumenti, kas apstiprinātu likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais

daļas pieņemšanas laikā pastāvējušo likumdevēja nolūku šo normu uzskatīt tikai par vadlīniju valsts budžeta veidošanai.

Līdz ar to Satversmes tiesa nevar atzīt, ka šī norma bija saprotama tikai kā valsts budžeta likuma veidošanas vadlīnija vai princips. To var uzskatīt par vadlīniju tikai tiktāl, ciktāl tā neparedzēja konkrētu naudas summu, kas ik gadu Valsts autoceļu fondam būtu piešķirama valsts budžeta likumā. Vienlaikus tā paredzēja pietiekami precīzus spēkā esošus valsts budžeta apakšprogrammas „Valsts autoceļu fonds” veidošanas nosacījumus, kas bija jāievēro valsts budžeta izstrādāšanas procesā.

**14.2.** Identiska detalizācijas pakāpe bija arī likuma „Par autoceļiem” pārejas noteikumu 2. punktam, kas līdz 2010. gada 1. janvārim paredzēja likuma 12. panta ceturtās daļas piemērošanas kārtību. Šis punkts noteica, ka laika posmā no 2007. gada 1. janvāra līdz 2010. gada 1. janvārim Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums kārtējā gadā nedrīkst būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un mazāks par šādu daļu no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem: 1) 2007. gadā – 65 procenti; 2) 2008. gadā – 70 procenti; 3) 2009. gadā – 75 procenti.

Piemērojot normas vēsturisko interpretāciju un izvērtējot konstitucionālo institūciju darbību šādā aspektā, secināms, ka arī likumā „Par valsts budžetu 2007. gadam” Valsts autoceļu fonda izdevumu segšanai noteiktais resursu apmērs balstījās uz likuma „Par autoceļiem” pārejas noteikumu 2. punktā paredzēto. Tā 2007. gada valsts budžetā Valsts autoceļu fondam tika piešķirti 189 825 950 lati izdevumu segšanai. Minētie līdzekļi pietiekami precīzi atbilda summai, ko veidoja visi plānotie valsts budžeta ieņēmumi no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un 65 procenti no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem. Savukārt 2008. gada valsts budžetā Valsts autoceļu fondam tika piešķirti 236 736 100 lati izdevumu segšanai. Arī šie līdzekļi pietiekami precīzi atbilda summai, ko veidoja visi plānotie valsts budžeta ieņēmumi no transportlīdzekļu ikgadējās nodevas un 70 procenti no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem.

Kopš 2009. gada 1. jūlija, kad stājās spēkā likums „Grozījumi likumā „Par valsts budžetu 2009. gadam””, apakšprogrammai „Valsts

autoceļu fonds” noteiktais finansējums vairs neatbilda likuma „Par autoceļiem” pārejas noteikumu 2. punkta prasībām. Savukārt likumā „Par valsts budžetu 2010. gadam” un likumā „Par valsts budžetu 2011. gadam” apakšprogrammai „Valsts autoceļu fonds” noteiktais finansējums vairs neatbilda likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļas prasībām.

**Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļa ir tiesību norma, kas noteica valsts budžeta likumā nepieciešamos finanšu līdzekļus Valsts autoceļu fondam.**

15. Saskaņā ar Saeimas kārtības ruļļa 114. panta otrās daļas 2. punktu valsts budžeta projektu un grozījumus valsts budžetā Saeima pieņem divos lasījumos. Gadskārtējā valsts budžeta likuma pieņemšanā līdzīgi kā jebkura cita likuma pieņemšanā ir jāievēro atbilstoša procedūra. Vienlaikus ir jāievēro īpašā kārtība, kāda noteikta valsts budžeta likuma projekta sagatavošanai un izskatīšanai (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 25. novembra sprieduma lietā Nr. 2010-06-01 12. punktu*).

Tādējādi ir jānoskaidro, vai, pieņemot apstrīdēto apakšprogrammu, tika ievērota normatīvajos aktos noteiktā valsts budžeta izstrādāšanas procedūra un vai budžeta izstrādāšanā iesaistītajām valsts institūcijām bija pienākums novērst pretrunu starp apstrīdēto apakšprogrammu un likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu.

15.1. Saskaņā ar Satversmes 66. panta pirmo daļu Ministru kabineta pienākums ir iesniegt Saeimai valsts budžeta projektu. Šis pienākums neaprobežojas tikai ar noteikta satura dokumentu iesniegšanu Saeimā. Satversmes 66. panta pirmā daļa noteic, ka Ministru kabinetam ir jāiesniedz Saeimā provizorisks valsts ienākumu un izdevumu aprēķins – valsts budžeta projekts. Turklāt no minētā panta otrās daļas izriet secinājums, ka budžeta projektam pēc iespējas ir jāatbilst faktiskajai ekonomiskajai situācijai.

Ministru kabinets kā augstākā izpildvaras institūcija pārzina visas valsts lietas, tātad kārtot arī saimniecības jautājumus. Tieši Ministru kabinets ir atbildīgs par to, lai valsts budžeta projekts tiktu sagatavots, jo Satversmes 66. panta pirmajā daļā lietotais jēdziens „projekts” nozīmē detalizēti izstrādātu ienākumu un izdevumu aprēķinu. Tātad pienākums sagatavot un iesniegt Saeimai valsts budžeta projektu nozīmē to, ka

Ministru kabinetam ir jāsniedz Saeimai visi nepieciešamie priekšlikumi par to, kā valsts gūs pietiekamus ienākumus nepieciešamo izdevumu segšanai.

No Likuma par budžetu un finanšu vadību 16. – 20. panta izriet, ka budžeta likuma projekta sagatavošanas procesā cieši sadarbojas vairākas amatpersonas un institūcijas – finanšu ministrs, Finanšu ministrija un citas ministrijas, centrālās valsts iestādes un Ministru kabinets. Būtisku lomu budžeta likuma projekta sagatavošanas procesā līdz tā iesniegšanai Saeimā likums piešķir tieši Ministru kabinetam.

Tādējādi Ministru kabinets kā koleģiāla institūcija ir atbildīgs par Saeimā iesniegtā budžeta likuma projekta tiesiskumu un atbilstību spēkā esošajiem likumiem. Ja atsevišķām ministrijām ir dažādi viedokļi par kādas valsts budžeta tiesiskuma aspektā būtiskas tiesību normas interpretāciju, tad Ministru kabinetam *ex officio* ir pienākums šādu strīdu izšķirt. Savukārt gadījumā, kad pašam Ministru kabinetam ir šaubas par kādas valsts budžeta tiesiskuma aspektā būtiskas tiesību normas interpretāciju, uz nepieciešamību apsvērt šādas normas grozīšanu norādāms valsts budžeta likuma projektā, kas tiek iesniegts Saeimai. Šādu secinājumu citastarp pamato Ministru kabineta pienākums ievērot procesuālos priekšnoteikumus valsts budžeta likuma projekta iesniegšanai Saeimā, ietverot tajā budžeta pieņemšanai nepieciešamos likumprojektus (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 19. decembra sprieduma lietā Nr. 2011-03-01 18. punktu un Valsts prezidenta 2011. gada 29. decembra vēstuli Nr. 274 Ministru prezidentam, pieejama: <http://www.president.lv/images/modules/items/PDF/vestule-mp-29122011.pdf>, aplūkota 2012. gada 11. janvārī*).

**15.2.** Satversmes tiesa jau vairākkārt ir atzinusi, ka 2009. gadā sākās strauja valsts ekonomiskās situācijas pasliktināšanās (*sk., piemēram, Satversmes tiesas 2009. gada 21. decembra sprieduma lietā Nr. 2009-43-01 27.1. punktu un 2010. gada 1. decembra sprieduma lietā Nr. 2010-21-01 21.1. punktu*). Līdz ar to radās objektīva nepieciešamība valsts institūcijām īsā laika periodā būtiski pārskatīt budžeta veidošanas metodoloģiju un izstrādāt sabalansētu budžetu, paredzot arī līdzekļu samazinājumu atbilstoši reālajām iespējām segt plānotos izdevumus. Tas savukārt nozīmēja likumdevēja pienākumu normatīvajos aktos, kuros bija paredzēts konkrētu izdevumu segšanai nepieciešamais finansējums, izdarīt grozījumus, lai nodrošinātu tiesiskuma principa ievērošanu. Taču tas

neatbrīvoja visupirms jau Ministru kabinetu no pienākuma novērst pretrunas starp spēkā esošiem likumiem un valsts budžeta likuma projektu.

Lietas materiālos esošā informācija apstiprina, ka vairāki Ministru kabineta sēžu protokollēmumi – 2009. gada 30. aprīļa sēdes protokola Nr. 28 3. § 7. punkts, 2009. gada 16. oktobra sēdes protokola Nr. 70 4. § 9. punkts un 2011. gada 28. februāra sēdes protokola Nr. 12 1. § (turpmāk arī – Protokollēmumi) – noteica ministriju pienākumu sagatavot grozījumus normatīvajos aktos attiecībā uz valsts izdevumu samazināšanu. Vienlaikus secināms, ka būtiski atšķiras pieaicināto personu viedokļi par pienākumu, kas Satiksmes ministrijai izrietēja no Protokollēmumiem.

Rakstveidā sniegtajā viedoklī Finanšu ministrija norāda, ka atbilstoši 2011. gada 28. februāra sēdes protokolam Nr. 12 ministrijām līdz 2011. gada 18. martam bija jāizstrādā un jāiesniedz Ministru kabinetā valsts budžeta likumprojektu paketē iekļaujамie grozījumi normatīvajos aktos. „Satiksmes ministrija nav sagatavojusi grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļas redakcijā, kaut gan valsts budžetā paredzētais finansējums neatbilda iepriekš minētā likuma normai” (*lietas materiālu 1. sēj. 53. lpp.*). Savukārt Ministru kabinets norāda, ka no Protokollēmumiem neesot izrietējis Satiksmes ministrijas pienākums iesniegt grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 84. lpp.*).

Tiesas sēdē visas pieaicinātās personas bija vienisprātis par to, ka Protokollēmumi neparedzēja konkrētu pienākumu Satiksmes ministrijai iesniegt grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā. Proti, tiesiskās skaidrības dēļ šī norma bija jāgroza, tomēr vienlaikus pastāvējusi arī iespēja to interpretēt, pieļaujot, ka valsts budžeta likumā atvēlētais finansējums neatbilst likumā paredzētajam. Satiksmes ministrijas pārstāve arī norādīja, ka norma netika grozīta, lai „negrautu paši sevis radītu gadu garumā izstrādātu vienotu valsts un pašvaldības autoceļu tīkla finansēšanas sistēmu kopumā”. Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļa spēkā „ir bijusi visu laiku [...] ja mēs viņu izņemsim ārā, tad pēc tam dabūt viņu atpakaļ šajā likumā būs ļoti grūti” (*Satversmes tiesas 2012. gada 4. janvāra sēdes stenogramma lietas materiālu 1. sēj. 144. un 146. lpp.*).

**15.3.** Satversmes tiesas uzdevums nav kontrolēt, kā atsevišķas ministrijas pilda Ministru kabineta noteiktos uzdevumus. Taču tā konstatē, ka pieaicināto personu rakstveidā paustie viedokļi ir pretrunīgi un tas rada

šaubas par patiesajiem Satiksmes ministrijas pienākumiem, kas tai izrietēja no Protokollēmumiem. Piemēram, Ministru kabineta 2011. gada 1. novembra sēdes protokola Nr. 62 57. § 13. punktā ministrijām tika dots uzdevums izdarīt grozījumus likumos, lai novērstu to neatbilstību likumprojektam „Par valsts budžetu 2012. gadam”. Šis uzdevums ir formulēts identiski Protokollēmumos ietvertajam uzdevumam. Savukārt tieši ar minēto Ministru kabineta 2011. gada 1. novembra sēdes protokolā doto uzdevumu Satiksmes ministrija pamatoja nepieciešamību izstrādāt grozījumus likumā „Par autoceļiem”, lai novērstu tā pretrunu ar valsts budžeta likuma projektu (*sk. likumprojekta „Grozījums likumā „Par autoceļiem”” anotāciju, likumprojekts iesniegts 2011. gada 2. decembrī, reģistrācijas Nr. 129/Lp11*). Līdz ar to pēc sava satura vienādi uzdevumi tiek izprasti atšķirīgi.

Saskaņā ar Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa noteikumu Nr. 300 „Ministru kabineta kārtības rullis” 2.4.3. punktu Ministru kabinets atbilstoši kompetencei izskata iekšēja tiesību akta – Ministru kabineta sēdes protokollēmuma – projektu. Līdz ar to protokollēmumā kā iekšējā Ministru kabineta tiesību aktā paredzētais ir saistošs tikai valsts pārvaldes institūcijām. Ministru kabineta lēmumi tiek pieņemti koleģiāli, protokolos fiksējot atsevišķu ministru īpašus viedokļus izskatāmajos jautājumos, ja tādi ir izteikti. Valsts budžetu projektu 2009., 2010. un 2011. gadam sagatavošanas procesā pieņemtajos Protokollēmumos nav ietverta norāde, ka satiksmes ministram būtu atšķirīgs viedoklis par Valsts autoceļu fonda finansēšanas apmēru.

Līdz ar to kopš 2009. gada Satiksmes ministrijas pozīciju attiecībā uz likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu var formulēt tā, ka šī norma ir uzskatāma tikai par vispārīga rakstura vadlīniju, kuru valsts budžeta līdzekļu samazināšanas apstākļos iespējams elastīgi interpretēt. Savukārt Ministru kabinets šajos gados, sagatavojot valsts budžetu likumprojektu paketes, kurās nebija ietverti likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļas grozījumi, akceptēja šādu ministrijas interpretāciju. Par grozījumu nepieciešamību likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā netika informēta arī Saeimas atbildīgā komisija.

**15.4.** Nepieciešamību izdarīt grozījumus likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā vienlaikus ar 2009. gada valsts budžeta pieņemšanu zināmā mērā apstiprina arī pieaicināto personu – Satiksmes ministrijas un

Ministru kabineta – pārstāvju tiesas sēdē norādītais, ka no tiesiskās noteiktības viedokļa grozījumi būtu bijuši vēlami (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 4. janvāra sēdes stenogrammu lietas materiālu 1. sēj. 146. un 161. lpp.*). Tāpat šāda nepieciešamība izriet no Satiksmes ministrijas pārstāves norādītā, ka šobrīd Satiksmes ministrija plāno izstrādāt jaunu normu, kurā, paredzot mazāku procentuālu līdzekļu piešķirumu Valsts autoceļu fondam, būtībā notiktu atgriešanās pie iepriekšējā likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļas regulējuma (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 4. janvāra sēdes stenogrammu lietas materiālu 1. sēj. 146. lpp.*).

Vēl jo vairāk – Satiksmes ministrijas sagatavotā un 2011. gada decembrī Saeimai iesniegtā likumprojekta „Grozījums likumā „Par autoceļiem”” anotācijā vairākkārt norādīts, ka „likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā noteiktais finansējums neatbilst likumprojektā „Par valsts budžetu 2012. gadam” noteiktajam” (*likumprojekta „Grozījums likumā „Par autoceļiem”” anotācija, likumprojekts iesniegts 2011. gada 2. decembrī, reģistrācijas Nr. 129/Lp11*). Ministru kabinets ar minēto likumprojektu vēlējās likuma „Par autoceļiem” pārejas noteikumu 18. punktā ietvert regulējumu, kas 12. panta ceturtajai daļai paredzētu piemērošanas ierobežojumu un noteiktu, ka „2012. gadā Valsts autoceļu fonda programmai valsts budžeta līdzekļi paredzēti atbilstoši likumam „Par valsts budžetu 2012. gadam””. Savukārt Saeima izšķīrās par citādu risinājumu un grozīja tieši likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu, paredzot: „Ja gadskārtējā valsts budžeta likumā nav noteikts citādi, Valsts autoceļu fonda programmai piešķirtais finansējums kārtējā gadā nedrīkst būt mazāks par plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no transportlīdzekļu ekspluatācijas nodokļa un mazāks par 80 procentiem no plānotajiem valsts budžeta ieņēmumiem no akcīzes nodokļa par naftas produktiem, kā arī mazāks par iepriekšējā budžeta gadā piešķirto.”

Satversmes tiesa secina, ka Satiksmes ministrija un Ministru kabinets, skaidrojot likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu kā vadlīniju, tomēr negrozīja to tā, lai, piešķirot līdzekļus atbilstošā apmērā, varētu izpildīt spēkā esošā tiesību normā paredzēto. Tātad kopš 2009. gada Ministru kabinets faktiski nav nodrošinājis likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļas ievērošanu. Tieši Ministru kabinetam kā koleģiālai institūcijai Satversme uzliek vislielāko atbildību par sagatavotā valsts

budžeta projekta kvalitāti, tostarp tiesiskumu, bet vienlaikus Saeimai piešķir kontroli pār to, kā Saeimā pieņemtie likumi tiek ievēroti.

**Līdz ar to Ministru kabinets Satiksmes ministrijas bezdarbības dēļ pieļāva, ka jau kopš 2009. gada valsts budžeta likumos paredzētais Valsts autoceļu fonda finansējums nebija saskaņots ar likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā noteikto.**

16. Likuma par budžetu un finanšu vadību 21. panta pirmā daļa noteic, ka Ministru kabinets līdz attiecīgā gada 1. oktobrim iesniedz Saeimai gadskārtējā valsts budžeta likuma projektu (budžeta likumprojektu paketi) nākamajam saimnieciskajam gadam, priekšlikumus par grozījumiem likumos, lai tie atbilstu budžeta pieprasījumiem, un gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta (budžeta likumprojektu paketes) paskaidrojumus. Savukārt 21. panta otrās daļas 8. punkts paredz, ka gadskārtējā valsts budžeta likuma projekta (budžeta likumprojektu paketes) paskaidrojumi ietver priekšlikumus par tiem likumos izdarāmajiem grozījumiem, kuri nav ietverti gadskārtējā valsts budžeta likuma projektā (budžeta likumprojektu paketē), lai šie likumi atbilstu budžeta pieprasījumiem.

Šīs normas visupirms ir attiecināmas uz Ministru kabineta pienākumu apjomu valsts budžeta izstrādāšanas procesā. Savukārt Saeimas kārtības ruļļa 111. panta otrā daļa paredz: „ja, pieņemot likumprojektu, rodas pretrunas ar spēkā esošajiem likumiem, Saeimai jānosaka, ka jaunais likums vai tā atsevišķas daļas stāsies spēkā vienlaikus ar grozījumiem spēkā esošajos likumos.” Šī norma ir attiecināma uz Saeimu un paredz tās pienākumu nepieļaut savstarpēji pretrunīgu likumu pieņemšanu.

Tiesiskuma princips noteic, ka likums un tiesības ir saistošas ikvienai valsts varas institūcijai, arī likumdevējam pašam. Demokrātiskā republikā parlamentam ir jāievēro konstitūcija un citi likumi, arī tie, ko pieņēmis pats parlaments [*sk. Satversmes tiesas 1999. gada 1. oktobra sprieduma lietā Nr. 03-05(99) secinājumu daļas 1. punktu*].

16.1. Likumprojekta „Par valsts budžetu 2011. gadam” un šo budžetu pavadošo likumprojektu paketi Ministru kabinets Saeimai iesniedza tikai 2010. gada 7. decembrī. Šāda Ministru kabineta rīcība bija pretrunā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 21. panta pirmo daļu, bet atbilda 21. panta trešajai daļai.

Minētajā normā noteiktais termiņš – 1. oktobris – piepilda ar saturu Satversmes 66. pantā lietotos vārdus „ik gadus pirms saimnieciskā gada sākšanās”, jo ļauj Saeimai savlaicīgi, pārdomāti un atbildīgi izpildīt Satversmes 66. pantā paredzēto konstitucionālo pienākumu. Ņemot vērā to apstākli, ka valsts budžeta likumam ir jāreglamentē valsts tautsaimniecība konkrētā periodā (saimnieciskajā gadā), likumā paredzētie budžeta izstrādāšanas termiņi nodrošina Saeimas pienākuma kvalitatīvas izpildes iespējamību. Valsts budžeta izstrādāšana ir cieši saistīta ar finanšu līdzekļu plānošanu, tādēļ likumā noteiktie budžeta procedūras termiņi kalpo mērķim budžetu pieņemt savlaicīgi – pirms saimnieciskā gada sākšanās. Likumdevējs, reglamentējot budžeta izstrādāšanas termiņus, nodrošina arī stabilitāti valstī, jo savlaicīgi ir zināmas valsts ekonomiskās attīstības prognozes un normatīvajos aktos nepieciešamās izmaiņas. Nosakot likumā termiņus, tiek panākts tas, ka Saeimai ir pietiekams laiks valsts budžeta likuma projekta (budžeta likumprojektu paketes) izvērtēšanai un to var veikt savlaicīgi un kvalitatīvi.

Sarežģītā valsts ekonomiskā situācija pēdējos gados neapšaubāmi apgrūtināja Ministru kabineta un Saeimas iespējas īstenot savas funkcijas likumā noteiktajos termiņos. Tomēr par pieņemamu nevar atzīt arī tādu valsts konstitucionālo institūciju rīcību, kas vairāku gadu garumā neatbilst likumam. Pienākums ievērot likumā noteikto un pakļauties likuma regulējumam ir vienlīdz attiecināms gan uz valsts iedzīvotājiem, gan uz valsts konstitucionālajām institūcijām.

Pēdējo sešu gadu valsts budžeta likumu projekti Saeimā vairākkārt tika iesniegti, neievērojot Likuma par budžetu un finanšu vadību 21. panta pirmajā daļā ietvertu termiņu – 1. oktobris. Līdz ar to Satversmes tiesa vērš Ministru kabineta uzmanību uz Likuma par budžetu un finanšu vadību 21. panta pirmajā daļā noteikto pienākumu iesniegt Saeimai budžeta likuma projektu noteiktajā termiņā.

**16.2.** Saeimas Komisija savā rakstveida paskaidrojumā norādījusi, ka valsts budžeta izstrādāšana esot vienīgi Ministru kabineta kompetencē, savukārt Saeima to tikai izvērtējot un apstiprinot.

Gan Saeimai, gan arī Ministru kabinetam ir sava ekskluzīva kompetence noteiktās valsts budžeta pieņemšanas procesa stadijās. Kad valsts budžeta likuma projekts ir iesniegts Saeimā, tās uzdevums ir sniegt

savu vērtējumu par Ministru kabineta īstenoto valsts politiku. Jautājumos, kas skar valsts budžeta projektu, Saeimas tiesības neaprobežojas tikai ar pienākumu formāli apstiprināt Ministru kabineta iesniegto projektu. Saeimā notiekošā likumprojekta izskatīšanas procesa mērķis citastarp ir arī nodrošināt šā projekta tiesiskumu. Nav apšaubāms tas, ka Ministru kabineta rīcība ārkārtas ekonomiskajā situācijā attiecībā uz tā pienākumu savlaicīgi iesniegt Saeimai valsts budžeta likuma projektu var ietekmēt Saeimas iespējas šo projektu vispusīgi izvērtēt.

Ja Saeima neiebilst pret novēlotu valsts budžeta likuma projekta iesniegšanu, tad tā kļūst līdzatbildīga par iespējamo nepilnīgo šā projekta izvērtējumu. Tomēr šādos gadījumos vēl jo lielāka atbildība gulstas uz Ministru kabinetu, jo tieši tā rīcībā ir viss valsts pārvaldes aparāts ar savām zināšanām un pieredzi attiecībā uz valsts ieņēmumu un izdevumu prognozi. Ja šādos apstākļos Saeimai netiek sniegta pietiekama informācija, piemēram, par likumos nepieciešamajiem grozījumiem, lai tos saskaņotu ar valsts budžeta likuma projektu, tad par to primāri ir atbildīgs Ministru kabinets.

**Līdz ar to likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” pieņemšanas gaitā ir konstatējama nepietiekama Ministru kabineta un Saeimas sadarbība tiesiskuma principa nodrošināšanā.**

17. Konstatējot, ka apstrīdētajā apakšprogrammā paredzētais finansējums nebija pietiekams likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtās daļas prasību izpildīšanai, Satversmes tiesai jāvērtē, vai šis budžeta pieņemšanas procedūras pārkāpums ir radījis tādas tiesiskās sekas, kuru dēļ apstrīdētā apakšprogramma neatbilst Satversmes 1. pantam. Proti, ne katrs gadījums, kad likumdevējas varas un izpildvaras nepietiekamas sadarbības rezultātā netiek izpildītas likuma normas, izraisīto seku ziņā ir atzīstams par neatbilstošu Satversmes 1. pantam.

Lai valsts budžeta izstrādāšanas un pieņemšanas procedūras pārkāpuma dēļ kādu aktu atzītu par spēkā neesošu, jābūt pamatotām šaubām par to, vai gadījumā, ja procedūra tiktu ievērota, Saeima nebūtu pieņēmusi atšķirīgu lēmumu [*sal. Satversmes tiesas 1998. gada 13. jūlija sprieduma lietā Nr. 03-04(98) secinājumu daļas 3. punktu un nolēmumu daļu*]. Pamats tiesību akta atzīšanai par spēkā neesošu varētu būt būtisks

procesuālo noteikumu pārkāpums, kas radies, apzināti vai patvaļīgi neievērojot likuma prasības, vai arī tāds pārkāpums, kas radījis būtisku valsts vai sabiedrības interešu apdraudējumu. Minētie jautājumi ir izvērtējami, ņemot vērā katras konkrētās lietas apstākļu kopumu.

**17.1.** Satversmes tiesa norāda, ka, pieņemot likumu „Par valsts budžetu 2011. gadam”, nav pārkāpti formālie procesuālie likumprojekta apspriešanas, izskatīšanas vai spēkā stāšanās noteikumi, ciktāl tie neskar valsts budžeta likuma projekta iesniegšanu Saeimai.

Likumprojektu „Par valsts budžetu 2011. gadam” un to pavadošo likumprojektu paketi Komisija savā sēdē izskatīja 2010. gada decembrī. Komisijas sniegtajā viedoklī norādīts, ka visas Komisijas sēdes, kurās tika skatīti valsts budžetu pavadošie likumprojekti vai to grozījumi, bija atklātas un informācija par sēžu norises vietu un darba kārtību bija pieejama Komisijas mājaslapā internetā. Sēdēs varēja piedalīties ne tikai valdības, atbildīgo ministriju pārstāvji, priekšlikumu iesniedzēji, ministriju parlamentārie sekretāri, bet arī sociālie partneri un nevalstisko organizāciju pārstāvji (*sk. lietas materiālu 1. sēj. 91. lpp.*).

Neviens no Komisijas sastāvā esošajiem Saeimas deputātiem, nedz arī citas personas, kas piedalījās Komisijas sēdēs, nevērsa uzmanību uz iespējamo apstrīdētās apakšprogrammas projekta neatbilstību likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai. Saeimas pārstāvis tiesas sēdē uzsvēra, ka arī Saeimas Juridiskais birojs neesot norādījis uz šo pretrunu, jo uzskatījis, ka likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa interpretējama tikai kā vadlīnija. Tādēļ arī neesot bijis pamata piemērot Saeimas kārtības ruļļa 111. panta otro daļu (*sk. Satversmes tiesas 2012. gada 4. janvāra sēdes stenogrammu lietas materiālu 1. sēj. 136. lpp.*).

Likumprojekts „Par valsts budžetu 2011. gadam” un to pavadošie likumprojekti Saeimas sēdē pirmajā lasījumā tika skatīti 2010. gada 9. decembrī. Likumprojekts atbilstoši Satversmes 75. pantam tika atzīts par steidzamu, „par” nobalsojot 69 Saeimas deputātiem.

Saeimas 2010. gada 9. decembra ārkārtas sēdē, kurā tika izskatīts likumprojekts „Par valsts budžetu 2011. gadam”, neviens no deputātiem, kuri piedalījās debatēs, nevērsa uzmanību uz iespējamo valsts budžeta likuma projektā ietvertās apstrīdētās apakšprogrammas neatbilstību likuma

„Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai. Par minētā likumprojekta pieņemšanu pirmajā lasījumā nobalsoja 69 deputāti.

Likumprojekts „Par valsts budžetu 2011. gadam” un to pavadošo dokumentu pakete otrajā lasījumā tika skatīta 2010. gada 16. un 20. decembrī. Saeimas 2010. gada 20. decembra sēdē tikai deputāts Ainārs Šlesers vērsa Saeimas uzmanību uz to, ka netiek ievērots likums „Par autoceļiem”, jo valsts budžeta likuma projektā autoceļu uzturēšanai noteiktais finansējums esot par 160 miljoniem latu mazāks nekā likumā „Par autoceļiem” paredzētais (*sk. Latvijas Republikas 10. Saeimas 2010. gada 20. decembra ārkārtas sēdes stenogrammu, pieejama: <http://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/36>, aplūkota 2012. gada 25. janvārī*).

Taču neviens priekšlikums par grozījumiem apstrīdētās apakšprogrammas projektā netika iesniegts. Par likumprojekta „Par valsts budžetu 2011. gadam” pieņemšanu otrajā lasījumā nobalsoja 54 Saeimas deputāti. Valsts prezidents likumu „Par valsts budžetu 2011. gadam” izsludināja 2010. gada 30. decembrī, un tas stājās spēkā 2011. gada 1. janvārī.

Līdz ar to Satversmes tiesa secina, ka valsts budžeta likuma projekta pieņemšanas formālā procedūra tika ievērota.

**17.2.** Izskatāmajā lietā Ministru kabinets nesniedza Saeimai pietiekamu informāciju par iespējamo valsts budžeta likuma projektā ietvertās apstrīdētās apakšprogrammas neatbilstību likumam. Šādu rīcību Ministru kabinets un Satiksmes ministrija balstīja uz savu likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtais daļas interpretāciju. Gan Saeimas, gan pieaicināto personu pārstāvji tiesas sēdē uzsvēra, ka atbildīgās institūcijas nav apzināti ignorējušas likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā noteikto, kā arī nav patvaļīgi samazinājušas apstrīdētajai apakšprogrammai piešķiramo finanšu līdzekļu apmēru.

Ministru kabineta un citu pieaicināto personu pārstāvji tiesas sēdē norādīja, ka apstrīdētās apakšprogrammas finanšu līdzekļu samazinājums pamatā bijis saistīts ar ekonomisko situāciju valstī un nepieciešamību ierobežot valsts budžeta izdevumus. Tādējādi atkāpšanās no likumā „Par autoceļiem” Valsts autoceļu fondam paredzētā finansējuma tika uzskatīta par tādu risinājumu, kas konkrētajā ekonomiskajā situācijā bija piemērots

valsts finansiālā stāvokļa stabilizēšanai. Gan pieaicinātās personas, gan Saeima pašreizējās ekonomiskās grūtības novērtēja kā tādas, kuras valstij izdosies pārvarēt salīdzinoši īsā laikā, un līdz ar to netika ierosināti grozījumi likumā „Par autoceļiem”.

Satversmes tiesa norāda, ka Satversmes 66. pants neliedz likumdevējam samazināt finansējumu kāda valsts pienākuma pildīšanai. Tomēr šādā gadījumā jābūt pamatotiem iemesliem, kuru dēļ iepriekš prognozētais nepieciešamais finansējums konkrētajā valsts ekonomikas situācijā būtu samazināms. Satversmes tiesa jau ir secinājusi, ka likumdevējs rīkojies ekonomikas lejupslīdes apstākļos un likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturto daļu interpretējis tikai kā valsts budžeta veidošanas vadlīniju, nevis priekšnoteikumu.

**17.3.** 2011. gada 15. decembrī pieņemtie grozījumi likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā liecina par to, ka Ministru kabinets un Saeima ir novērsuši pastāvošās pretrunas. Likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajā daļā ietvertā atruna „ja gadskārtējā valsts budžeta likumā nav noteikts citādi” patlaban tiesisku nozīmi piešķir tikai valsts budžetā piešķirtajam Valsts autoceļu fonda finansējumam.

Ja tiesību aktos noteiktā valsts budžeta projekta izstrādāšanas un pieņemšanas procedūra būtu ievērota jau iepriekš, tiesiskās sekas būtu tādas pašas kā patlaban: likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturta daļa tiktu grozīta un apstrīdētajā apakšprogrammā noteiktais Valsts autoceļu fonda finansējums – samazināts. Tieši ar valsts budžeta likuma starpniecību finanšu līdzekļi tiek sadalīti valsts noteikto funkciju īstenošanai, un budžeta likuma uzdevums ir paredzēt līdzsvarotu finanšu līdzekļu izlietojumu, lai iespēju robežās nodrošinātu sabiedrības labklājību. Kaut arī apstrīdētā apakšprogramma neatbilda likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai, tā ekonomikas lejupslīdes apstākļos palīdzēja panākt valsts budžeta sabalansētību un tārad atbilst vispārējās budžeta līdzsvarošanas interesēm.

Līdz ar to Satversmes tiesa secina, ka gadījumā, ja valsts budžeta likuma pieņemšanas procedūra būtu ievērota pilnībā, pieņemtais regulējums tik un tā būtu identisks patlaban spēkā esošajam.

**17.4.** Izvērtējot to, vai ir radīts būtisks sabiedrības vai valsts interešu apdraudējums, nepieciešams noskaidrot, kādas intereses, pieņemot apstrīdēto apakšprogrammu, konkrētajā lietā varēja tikt skartas.

Satversmes tiesa ir atzinusi, ka pamattiesību aizsardzība ir svarīgs sabiedriskās dzīves jautājums un likumdevējam ir pienākums to nodrošināt (*sk. Satversmes tiesas 2010. gada 20. decembra sprieduma lietā Nr. 2010-44-01 11. punktu*). Līdz ar to būtisks kaitējums sabiedrības interesēm varētu rasties tādā gadījumā, ja procesuālo noteikumu neievērošana būtu novedusi pie pamattiesību ierobežojuma.

Izskatāmajā lietā Satversmes tiesa jau atzina, ka pretēji Pieteikuma iesniedzēja norādītajam apstrīdētā apakšprogramma nav aizskārusi privātpersonu tiesisko paļāvību (*sk. šā sprieduma 13. punktu*). Vēl jo vairāk – Satversmes tiesai nav pamata uzskatīt, ka lietā konstatētā procesuālo noteikumu neievērošana būtu aizskārusi personām Satversmē noteiktās pamattiesības.

Savukārt būtisks valsts interešu apdraudējums varētu rasties arī tādā gadījumā, ja procesuālo noteikumu neievērošana valsts budžeta izstrādāšanas gaitā, piemēram, novestu pie valsts varas dalīšanas principa pārkāpšanas, liedzot kādai konstitucionālajai institūcijai iespējas efektīvi pildīt tai Satversmē noteiktos uzdevumus vai funkcijas. Proti, Satversmē noteiktais konstitucionālo institūciju statuss ir cieši saistīts ar nepieciešamību nodrošināt tām uzticēto funkciju efektīvu īstenošanu (*sk. Satversmes tiesas 2011. gada 14. marta sprieduma lietā Nr. 2010-51-01 11.1. punktu*).

Izskatāmajā lietā Satversmes tiesai nav pamata uzskatīt, ka apstrīdētās apakšprogrammas neatbilstība likuma „Par autoceļiem” 12. panta ceturtajai daļai būtu liegusi kādai konstitucionālajai institūcijai iespējas pildīt tai Satversmē noteiktos uzdevumus un funkcijas.

Tomēr Satversmes tiesa gan Ministru kabineta, gan Saeimas uzmanību vērš uz to, ka, izstrādājot valsts budžeta likumu, ar vislielāko rūpību ir jāinterpretē spēkā esošās likumu normas, kā arī starptautiskās finansiālās saistības, kas nosaka attiecīgus finanšu līdzekļu piešķirumus, lai netiktu apdraudētas valsts intereses. Tas citastarp ietver arī Saeimas pienākumu novērst likumu savstarpējās pretrunas un nodrošināt tiesību aktu saskaņotību. Ja rodas šaubas par piešķiramo finanšu līdzekļu apmēru,

tad konstitucionālajām institūcijām normatīvajos aktos paredzētās finansiālās saistības ir jāinterpretē atbilstoši to mērķim un jēgai.

Līdz ar to Satversmes tiesai nav pamata atzīt, ka konstitucionālo institūciju rīcība būtu novedusi pie būtiska valsts vai sabiedrības interešu apdraudējuma.

**17.5.** No Satversmes 66. panta izriet konstitucionālo institūciju pienākums gādāt par ilgtspējīga valsts budžeta izstrādāšanu un pieņemšanu. Proti, lemjot par valsts budžetu, ilgtermiņā ir jānodrošina līdzsvars starp valsts ekonomiskajām iespējām un visas sabiedrības labklājību. Spriedumā izdarītie secinājumi par lietā konstatētajiem apstākļiem liecina, ka apstrīdētajā apakšprogrammā paredzētie finanšu līdzekļi paši par sevi nerada neatbilstību Satversmes 1. pantam, jo valsts finanšu līdzekļu izlietojums ir jāsamēro ar valsts rīcībā esošo finanšu līdzekļu apmēru.

Latvijas ekonomiskā situācija apstrīdētās apakšprogrammas izstrādāšanas laikā bija tik sarežģīta, ka valsts vairs nespēja autoceļu uzturēšanu finansēt tādā apmērā, kāds bija paredzēts likumā „Par autoceļiem”. Pat tad, ja konstitucionālās institūcijas vadītos no likumā „Par autoceļiem” ietvertajiem Valsts autoceļu fonda finansēšanas noteikumiem, tām nāktos secināt, ka valstij nav pietiekami daudz finanšu līdzekļu šo izdevumu segšanai.

Izskatāmajā lietā secināms, ka konstitucionālās institūcijas nav patvaļīgi pārkāpušas apstrīdētās apakšprogrammas pieņemšanas procesuālos noteikumus. Apstrīdētajā apakšprogrammā noteiktais finansējums liecina, ka konkrētajā situācijā ir ievērots līdzsvars starp valsts ekonomiskajām iespējām un nepieciešamību nodrošināt sabiedrības labklājību. Tāpat apstrīdētajā apakšprogrammā Valsts autoceļu fondam paredzētais finansējuma apmērs nav radījis būtisku valsts vai sabiedrības interešu apdraudējumu.

**Līdz ar to apstrīdētā apakšprogramma atbilst Satversmes 1. pantam.**

## **Nolēmumu daļa**

Pamatojoties uz Satversmes tiesas likuma 30. – 32. pantu, Satversmes tiesa

### **nosprieda:**

**atzīt likuma „Par valsts budžetu 2011. gadam” 4. pielikuma „Valsts pamatbudžeta ieņēmumu un izdevumu atšifrējums pa programmām un apakšprogrammām” apakšprogrammu 23.00.00 par atbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam.**

Spriedums ir galīgs un nepārsūdzams.

Spriedums stājas spēkā tā pasludināšanas brīdī.

Spriedums pasludināts Rīgā 2012. gada 3. februārī.

Tiesas sēdes priekšsēdētājs

G. Kūtris